



Canadian Environmental  
Assessment Agency

Agence canadienne  
d'évaluation environnementale

# REVIEW OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

## Background Study

MULTI-JURISDICTIONAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS

Canada



**Multi-Jurisdictional Environmental Assessments**

**Prepared for**

**Canadian Environmental Assessment Agency**

**By**

**David Lawrence  
Lawrence Environmental**

**August 1999**





## EXECUTIVE SUMMARY

### Introduction and Approach

This discussion paper is one of several background papers, prepared on behalf of the Canadian Environmental Assessment Agency (the Agency), leading up to the five-year review of the *Canadian Environmental Assessment Act (the Act)*. It seeks to review the scope of Federal, provincial and territorial assessments of the same project and to determine if there is substantial overlap or potential duplication.

EA duplication occurs when two jurisdictions independently address one or more of the same elements of the same project. EA overlap occurs when two jurisdictions have legislated EA responsibility for all or some elements of the same project. EA harmonization refers to an interjurisdictional procedure for reducing the negative (as agreed by both parties) aspects of duplication and overlap. Harmonization often takes the form of bilateral EA agreements. Perceptions vary among EA stakeholders regarding whether EA duplication and overlap occur, are significant and are positive or negative. The focus of this discussion paper is duplication and overlap between the Federal and provincial governmental levels.

The analysis is based upon in excess of 130 telephone interviews with representatives of 17 Federal agencies, the Agency, 10 provinces, 2 territories, the environmental community, industry groups and Indigenous (a more generic term than Aboriginal or First Nations) groups. Several reports and documents provided by or referred by the interviewees also were reviewed.

EA duplication and overlap have been concerns and priorities of both the Federal and provincial governments for several years. Numerous Federal-provincial and Agency initiatives have been launched that have and will serve, directly or indirectly, to reduce the incidence and severity of EA duplication and overlap. Federal-provincial Agreements for EA Cooperation or Harmonization and the *Sub-Agreement on Environmental Assessment to the Canada-Wide Accord on Environmental Cooperation* are of particular importance. Reactions to the EA harmonization agreements and accord have been mixed. Environmental groups, for example, have questioned the need for and potential environmental consequences of these agreements.



## **Analysis**

### **Frequency of Application to Same Project**

A large majority (98% in 1995/6) of projects subject to the Act are not subject to provincial EA legislation. Both governmental levels applied EA requirements to less than 100 projects in 1995/6. In the same year, 7.5% of projects, subject to EA under provincial legislation, were subject to EA under the Act. The same pattern persisted over the next two years. These figures demonstrate that the potential for EA duplication and overlap is very limited. The numbers, however, do, understate joint EA participation because most provinces routinely involve selective Federal agencies in the review of provincial EA documents for large projects. When legislated EA requirements are only applied from one level, there is discretion regarding whether advice will be sought, offered or considered.

### **Provincial and Territorial Jurisdictions**

Provincial perceptions of the incidence, nature and severity of EA duplication and overlap problems vary among respondents from Canadian EA jurisdictions. British Columbia, Alberta, Quebec and New Brunswick were most concerned. A framework for addressing the remaining duplication and overlap concerns has been established in British Columbia and Alberta and is being refined through bi-lateral EA agreements. The most frequently voiced concerns pertained to the suitability of comments, the level of detail of requirements, timing, notification and coordination. Issues are ultimately resolved and progress has been made in addressing recurrent concerns.

Manitoba, Saskatchewan, Nova Scotia and Ontario raised selective concerns, a few acute. These jurisdictions were especially concerned with delays in triggers and in providing comments.

Only minor concerns were raised in Newfoundland and Prince Edward Island. EA processes were considered well harmonized with good working relationships, joint project committees, a complementary division of responsibility, and a reasonable level of consensus concerning technical studies and effective integration procedures.

EA in the Northwest Territories, Nunavut and the Yukon is designed to be a fully integrated, tri-party procedure – the territory, the Federal government and Indigenous peoples. The EA systems in these jurisdictions are being constructed to ensure harmonization.

Provincial comments regarding trends are somewhat mixed. The institution and refinement of the many harmonization initiatives is seen as positive but

unresolved issues do remain within the frameworks established through EA harmonization.

Federal respondents tended to believe that EA duplication and overlap issues are largely resolved, especially in jurisdictions where EA harmonization agreements are in place or are nearing completion and in the Maritimes because of good working relationships. Coordination and timing problems were acknowledged. Industrial concerns tended to be concentrated in particular industries in particular provinces. Environmental groups were more concerned with the adverse consequences of EA harmonization initiatives, especially in provinces where insufficient resources are devoted to EA or where the provinces are felt to be too close to industry. Indigenous respondents focused on deficiencies in the treatment of their concerns and on harmonization issues between their EA processes and those of other governmental levels.

### **Federal Agencies and Departments**

EA duplication and overlap concerns vary by Federal agency and department type. EA duplication and overlap are minimal concerns with funding agencies such as the Atlantic Canada Development Agency, Canada Economic Development for Quebec and Western Economic Diversification Canada. These agencies prepare many screening reports. They very rarely prepare comprehensive studies. These projects are very rarely subject to provincial EA requirements. Advice is sought from provincial agencies and departments on an as-needed basis. Working relationships with provincial agencies and departments are considered good. The same basic pattern holds true for several other Federal departments such as Agriculture and Agri-Food Canada, Human Resources Canada, Industry Canada, Heritage Canada, National Defence, the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), Public Works and Government Services and Transport Canada. All these departments have responsibilities quite different from those of provinces. Most occasionally to very rarely undertake large projects that require comprehensive studies. Impacts tend to be largely confined within Federal lands or reserves (in the case of DIAND), provinces are consulted on an as-needed basis and provincial EA triggers are rare.

Quasi-judicial regulatory bodies, such as the National Energy Board, the Canadian Transport Agency and the Atomic Energy Control Board, have environmental regulatory responsibilities, generally distinct from EA, but which involve both governmental levels. Duplication and overlap issues largely focused on Board – Act overlap or on Board – provincial environmental regulatory overlap or duplication rather than on Federal –provincial EA overlap. EA overlap and, to a lesser extent, duplication concerns tend to be more closely associated with environmental and resource departments such as Natural Resources Canada, Environment Canada and the Department of Fisheries and Oceans. These

departments tend to believe that there is a clear Federal – provincial division of responsibility and generally good communications and consultation. Differences are generally resolved with any residual differences representing a healthy dynamic tension conducive to environmental protection.

Provincial and industry EA duplication and overlap concerns tend to focus on timing, on the suitability of comments and requirements, on law list trigger-related concerns and on two governmental levels occasionally addressing the same environmental components. Numerous measures have been instituted to prevent and reduce these concerns but some differences remain regarding the extent to which the measures are appropriate, are effective and are being consistently applied. Environmental groups and Federal agencies and departments tend to question the validity of these concerns or consider them largely resolved or resolvable. Environmental groups generally support the positions of the Federal departments but, in some cases, prefer that the departments take a more proactive environmental protection role.

### **Environmental Components**

Occasionally concerns were raised, largely by some provinces and industries, concerning both governmental levels addressing such environmental components as air quality and climate change, water and effluent quality, geo-technical stability, migratory bird habitat, forest resources, fisheries resources and habitat and historical resources. The extent to which EA duplication actually occurs will depend on the resources and expertise available within each level of government. Federal agencies and departments and environmental groups tended to take the position that Federal and provincial perspectives and areas of expertise are not the same and that a reasonable and cooperative division of responsibility generally occurs. They also stressed that perspectives and skills tended to differ. Environmental and Indigenous groups tended to be much more concerned with gaps in EA application. Opinions varied regarding whether EA component duplication is increasing (the view of industry and a few provinces) or diminishing (the view of many members of the environmental community).

### **Project Types**

EA duplication and overlap concerns were more frequently associated with mining, forest operations (not mills), linear facilities (especially roads), water resource projects, hydroelectric projects and nuclear facilities than with other project types. Industry and, to a lesser extent, provincial and Indigenous respondents identified these projects.

## **EA Document Types**

EA duplication and overlap concerns were very rarely raised with screening reports, except where the preparation of such reports affected provincial EA timing. EA duplication and overlap concerns were more frequently raised with comprehensive studies. These concerns were generally raised by provinces and usually pertained to the matching of timing for public consultation activities and decisionmaking. These concerns were identified as diminishing, largely because cooperative procedures and the provisions of bi-lateral EA agreements. Some Federal departments, environmental groups and Indigenous respondents consider provincial timing requirements to be onerous and occasionally unreasonable.

## **Environmental Assessment Components**

Some EA overlap difficulties were identified as stemming from variations in EA requirements between the Federal and provincial levels of government. Perspectives, on how best to merge requirements, varied by stakeholder. Industry and a few provinces tend to prefer a single set of requirements. Most provinces tend to favour one party taking the lead role. EA and environmental regulatory requirements, for both levels, would continue to be satisfied. Environmental groups tended to favour a consolidation of the best elements of Federal and provincial EA requirements and procedures. Many overlap issues are being gradually addressed through bilateral EA agreements and ongoing dialogue. Indigenous respondents stressed that the overlap between their EA processes and those of the Federal and provincial (to a lesser extent) governmental levels requires additional attention.

## **Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

The study respondents identified many EA duplication and overlap issues, measures to address issues and outcomes from issues and measures. Perceptions varied greatly among stakeholders and were coloured by variations in EA-related experiences and in the extent to which EA harmonization measures had been instituted. Overall, EA duplication was only an occasional to very rare concern. EA duplication problems appear resolvable if there is a shared perception of the need for resolution.

EA overlap is a larger and more complex issue. Perceptions and experiences vary. The validity of some identified issues and measures to address issues will undoubtedly be challenged.

Provinces and industries frequently identified timing, level of detail and the scope and application of law list triggers as concerns. Many measures have been applied to ameliorate these problems and could be more widely applied,



providing that they are counterbalanced against the dangers of unreasonable timetables and inadequate level of detail requirements.

Clarity, simplicity, efficiency and consistency tended to be the chief desires of industry. Although measures, suggested to address such concerns, could potentially benefit other participants, care must be taken to ensure that such measures reinforce rather than undermine effective EA practice and do not lower environmental quality.

Notification, consultation, coordination and conflict are central overlap issues, raised principally by provinces and Indigenous respondents. Many suggested measures are already in place and could be more widely applied. Measures, considered appropriate by Indigenous peoples require particular attention. Consultation and coordination are sometimes inhibited by attitude and perspective differences - differences that are not fully reconcilable. Some environmental community and responsible authorities noted that conflict can sometimes be constructive and that cooperation should not be at the price of lower EA or environmental standards.

Many concerns were raised regarding highly discretionary EA system components and the resulting loss in consistency and accountability. Several measures were suggested to reduce unwarranted discretion and to enhance visibility and accountability.

Provincial respondents recurrently identified the suitability of Federal comments, requirements and limitations and Federal local environmental and project knowledge as concerns. Such problems sometimes occur with provincial agencies. Federal scientists and technical specialists also were praised for their insights and advice. Environmental community respondents tend to consider provinces as less objective and sometimes lacking in the resources and expertise required to assume their responsibilities under harmonization. Indigenous respondents indicated that their world and environmental views, traditional and contemporary knowledge, culture, rights, perspectives and priorities were not receiving sufficient attention. A cooperative approach, spanning all levels, would appear essential to use the available environmental expertise and to ensure the integration of specialist, project and environmental knowledge.

Several of the EA overlap concerns and measures identified pertained to the Act, to the roles of various participants in the EA process and to current and proposed EA harmonization measures. Perspectives varied greatly regarding the nature of the overlap problems (including whether the problems were sufficiently serious to warrant any action) and the most appropriate future actions. It might be possible to provide a common basis for understanding and action if additional analyses were undertaken of the need for, effectiveness of and consequences

from current and proposed EA harmonization measures. EA harmonization initiatives also could be broadened to encompass Indigenous EA processes and to place EA harmonization initiatives within the context of overall efforts to enhance environmental and EA quality and effectiveness.

## **Conclusions and Priorities**

EA duplication is rare, sometimes positive and avoidable where there is a will on the part of the parties involved.

EA overlap problems often do occur in those limited instances where two jurisdictions have legislated responsibility for the same project. Sometimes overlap problems inhibit the quality, efficiency and effectiveness of Federal and provincial EA practice. Only a small proportion of Federal and provincial environmental assessments are subject to Federal and provincial EA requirements. Most provincial environmental assessments, for major projects, involve participation by both governmental levels. EA overlap concerns vary by jurisdiction, Federal agency type, environmental component, project type, EA document type and EA component. Measures to prevent and reduce EA overlap concerns should be applied strategically.

EA harmonization measures have ameliorated EA duplication and overlap problems and have the potential to further ameliorate such problems. The broader but selective application of EA harmonization measures (and many other cooperative EA measures) would likely further diminish EA overlap concerns, particular with regard to timing and trigger-related concerns. Several additional measures are likely to be necessary, within the frameworks established by EA harmonization and related measures to, for example, enhance the suitability of comments and requirements and to improve clarity, consistency, certainty, visibility and accountability. Many, unresolved concerns remain among EA participants, regarding the need for, effectiveness of and consequences from EA harmonization measures. Concerns also remain regarding the treatment of the concerns and priorities of Indigenous peoples in Federal and provincial EA processes and with respect to the harmonization of Indigenous EA processes with those of other governmental levels.

Stakeholder perspectives vary greatly regarding EA duplication, overlap and harmonization. These perspectives are not fully reconcilable. It is possible that differences can be narrowed if positions are tested by means of case study analyses and through the evaluation and auditing of current and proposed EA harmonization measures. The placement of EA duplication and overlap initiatives, within the context of a broader effort to maintain and enhance environmental quality and EA quality and effectiveness, also would be helpful.

Suggested priorities, for further efforts to address EA duplication, overlap and harmonization concerns, include the following (not ranked in order of importance):

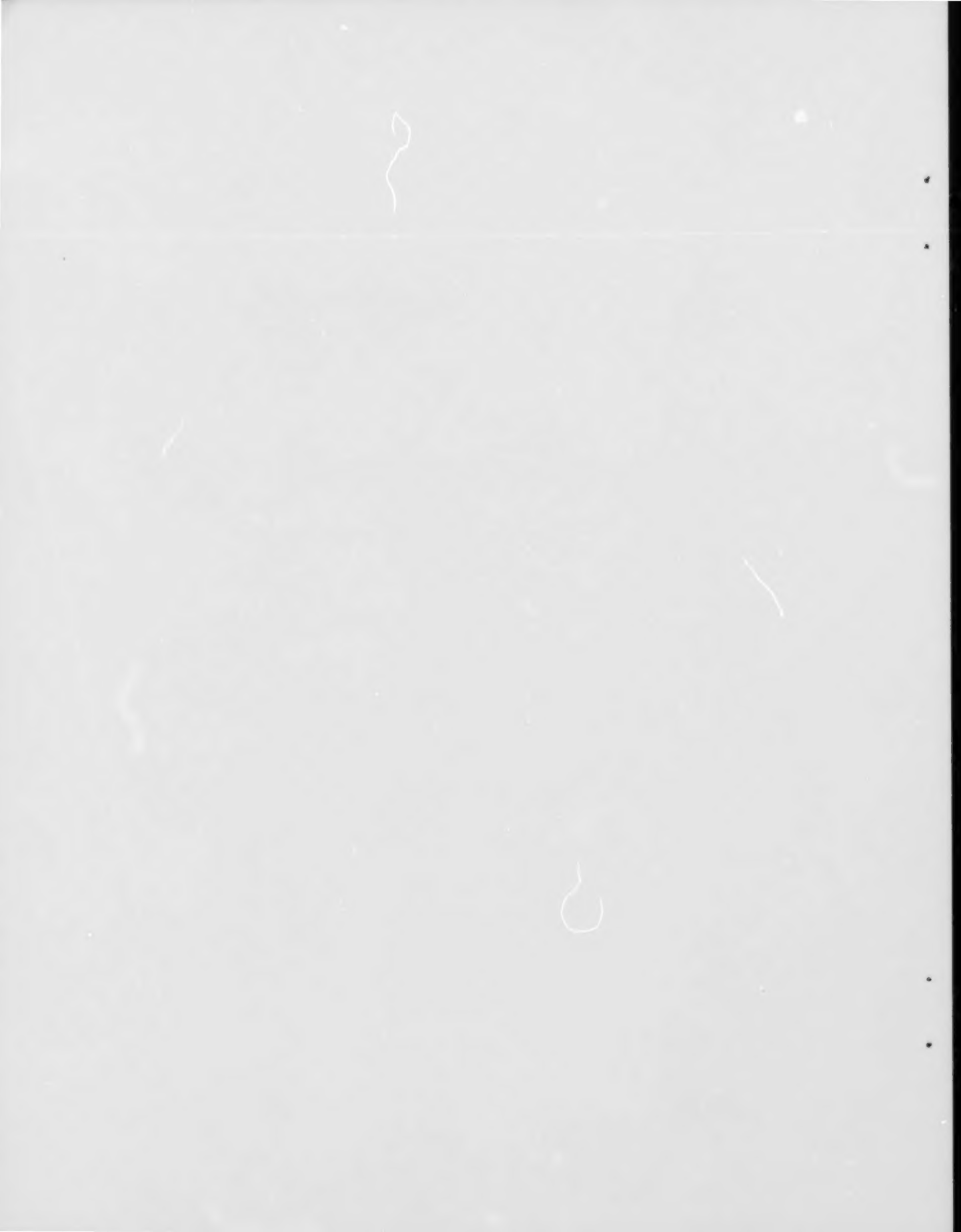
1. Project case-studies to determine the incidence and significance of EA duplication and overlap problems and to test the validity of positions;
2. Evaluations of the effectiveness and consequences of EA harmonization measures instituted to date;
3. Protocols for monitoring the effectiveness and consequences of current and proposed EA harmonization measures;
4. Stakeholder (Federal, provincial, Indigenous and public participants) forums for refining and focusing efforts to address EA duplication and overlap concerns;
5. A particular effort to overcome remaining timing and law list trigger concerns and to enhance the suitability of comments and requirements;
6. Initiatives to address Federal – provincial – Indigenous EA harmonization needs and priorities; and
7. The placement of measures, to address EA duplication and overlap concerns, within the context of broader initiatives to maintain and enhance environmental quality and EA quality and effectiveness.

## **Contents**

---

Executive Summary	2
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
1.1 Purpose	11
1.2 Scope and Definitions	11
1.3 Methodology	12
1.4 Limitations	14
1.5 Context	15
1.6 Discussion Paper Organization	18
<b>2 EA DUPLICATION AND OVERLAP ANALYSIS</b>	<b>19</b>
2.1 Frequency of Application to Same Project	19
2.2 Provincial and Territorial Jurisdictions	21
2.3 Federal Agencies	22
2.4 Environmental Components	26
2.5 Project Types	27
2.6 EA Document Types	27
2.7 Environmental Assessment Components	28
2.8 Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes	29
<b>3 CONCLUSIONS AND PRIORITIES</b>	<b>32</b>
Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes	34
<b>REFERENCES</b>	<b>43</b>
<b>APPENDIX A – Interview Form</b>	<b>46</b>





# 1 INTRODUCTION AND APPROACH

## 1.1 Purpose

This discussion paper is one of several background papers, prepared on behalf of the Canadian Environmental Assessment Agency (the Agency), leading up to the five -year review of the *Canadian Environmental Assessment Act (the Act)*. It seeks to review the scope of Federal, provincial and territorial environmental assessments of the same project and to determine if there is substantial overlap or potential duplication.

## 1.2 Scope and Definitions

EA duplication occurs when two jurisdictions independently address one or more of the same procedural (e.g., notification, public meetings, public hearings) or substantive (e.g., air quality, fisheries) elements of the same project. EA duplication can be perceived as positive (e.g., different, complementary perspectives) or negative (e.g., unnecessary redundancy). Perceptions often vary among stakeholders regarding whether EA duplication is positive or negative.

EA overlap occurs when two jurisdictions have legislated EA responsibilities for all or some elements of the same project. Again, EA overlap can be positive or negative, depending on stakeholder perspective.

Although not EA overlap, as defined here, more than one governmental level will often participate in an EA process for a project, where only one level has jurisdiction. Selective Federal departments often are circulated provincial EA documents or are members of EA project review teams. Similarly, advice is often sought from provincial departments by Federal departments when preparing and reviewing screenings and comprehensive studies. This informal, cooperative approach helps to ensure that the expertise and experience of both levels is brought to bear in project review. Where EA requirements for only one level must be satisfied, other departments can choose to participate or not to participate. The department with legislated EA responsibilities, can choose to accept or not accept the advice offered.

EA harmonization refers to an interjurisdictional procedure for reducing the negative (as agreed by both parties) aspects of duplication and overlap. Harmonization often takes the form of bilateral EA agreements.

The focus of this discussion paper is EA duplication and overlap between the Federal and provincial governmental levels. Many of the duplication and overlap issues and measures addressed here also are potentially relevant to situations where;

- two governmental levels participate in an EA process for the same project but where only one level has jurisdiction;
- there are duplication and overlap concerns between the Federal or provincial governmental levels and Indigenous EA regimes;
- there are duplication and overlap concerns between the Act and Federal quasi-judicial regulatory bodies, such as the National Energy Board (NEB); and
- There are duplication and overlap concerns between Federal quasi-judicial regulatory bodies, such as the Atomic Energy Control Board (AECB) and provincial environmental departments.

### **1.3 Methodology**

The foundation for this analysis is a series of telephone interviews (in excess of 130) conducted with a diversity of participants in the Canadian EA system including representatives from:

- 17 Federal agencies and departments (responsible authorities – RA);
- the Canadian Environmental Assessment Agency;
- 10 provinces and 2 territories (Yukon and Northwest Territories);
- the environmental community (environmental groups, environmental law representatives);
- industry groups; and
- Indigenous (a more generic term than First Nations or Aboriginal) groups.

A copy of the interview form is attached in Appendix A. The process of assembling an interview contact list began with the members of the Agency Regulatory Advisory Committee (RAC), the Senior Management Committee on Environmental Assessment (SMCEA) and the EA Administrators list. The Agency annual performance reports also were considered. These reports include a statistical summary of EA documents initiated by each Federal agency and department.

Many of the initial contacts suggested other individuals to interview. Federal respondents sometimes indicated that each regional office should be contacted. Environmental community representatives frequently identified other individuals with relevant experience. Also included are Agency contacts, in both the head and regional offices, with direct

experience in coordinating EA planning processes and in document review. In addition, several follow-up interviews were necessary because EA duplication and overlap issues coalesced around particular Federal agencies and departments.

Lawrence Environmental conducted all the interviews, except for those with representatives of Indigenous groups and associations. The Agency, on the advice of various Indigenous associations, contracted for a separate Indigenous liaison consultant. Winds and Voices Environmental Services Limited conducted all the interviews with Indigenous contacts. Lawrence Environmental is solely responsible for the analysis of interview results.

Frequently respondents generously suggested and, in many cases, provided relevant source materials. The materials provided were reviewed. Interviews were conducted with most of the additional suggested contacts. It was not possible, within the available time and budget, to conduct all the suggested follow-up interviews. However, in the final third of the interviews, the same general and specific themes, issues and suggestions were largely reiterated. Any cut-off point is inherently arbitrary. However, given the recurrence of issues and suggestions, a sufficient basis for the analysis was provided.

A list of respondents has not been included to ensure confidentiality.

The interview form was a point of departure for most interviews. In almost all cases, the issue of potential EA duplication and overlap was a familiar subject to the respondents. Many provincial and environmental community representatives expressed surprise that the issue was still being raised. The provincial and industry representatives tended to take the position that the problem had been clearly demonstrated and addressed over a period of years. The need now was to refine, extend and apply solutions to specific remaining problem areas. The environmental community representatives were often of the view that duplication and overlap had been proven a negligible problem and / or a myth. The long, overdue need was to move on to more pressing deficiencies in EA requirements and practices in Canada. The Indigenous respondents were more concerned with the relationship between their own EA processes and those of the Federal and provincial governments. They also were concerned with the treatment of their concerns and priorities in the Federal EA process.

Once these initial reference points were established, the respondents proceeded to elaborate on their experiences, on the nature and basis for their positions and on the measures that they believed have and should

be used to address the issues as they defined them. The comments and suggestions made, through the course of these interviews, were invariably thoughtful and insightful.

An overview of the interview results and support materials demonstrated that the analysis would have to be more qualitative than quantitative. Only through a semi-quantitative or qualitative analysis could the depth and richness of the comments and suggestions be reflected in the analysis. At best, only such semi-quantitative qualifiers as "major", "frequent", "minor" and "infrequent" could be used to differentiate between recurrent and non-recurrent and major and minor concerns. The analysis could be quantitative to the extent of identifying the frequency to which Federal and provincial EA processes applied to the same project.

Respondents cited numerous examples of projects in making and elaborating on points. Initially, it had been hoped to integrate these examples into the discussion paper as a means of "grounding" the analysis. However, different respondents often used the same project to illustrate contradictory positions. It was concluded that examples should only be cited after an adequate appreciation of project and local environmental history and characteristics and the position and basis for position of all "stakeholders". Such analyses were not practical for this discussion paper. Project examples, therefore, have not been included.

## 1.4 Limitations

This discussion paper represents, at best, a series of partial impressions. Key study limitations include the following:

- The varying perceptions and experiences of the study participants circumscribe the analysis.
- The study participants are neither fully "representative" of the groups or agencies of which they are members nor are they fully indicative of a larger constituency.
- Although duplication and overlap can be defined quite precisely the experiences of the study participants encompass many related multi-jurisdictional EA issues and situations. It was difficult, for example, to differentiate between concerns that arose where more than one level had jurisdiction as compared to situations where only one level had jurisdiction, but where the other level voluntarily participated.
- Clear and unequivocal evidence of the incidence and severity of EA duplication and overlap (if ever fully attainable) would require a comprehensive case study analysis (this paper could help structure such an analysis).



Compounding these methodological limitations is the complex, uncertain and fluid context within which the twinned issues of duplication and overlap in Canadian EA systems are considered. EA systems vary greatly among agencies and jurisdictions. Boundaries among perspectives, issues and measures for addressing issues are themselves overlapping and permeable. The introduction and application of measures to reduce and ameliorate potential EA duplication and overlap, as well as related problems, have been undertaken, to varying degrees, within and among agencies and jurisdictions.

Notwithstanding these limitations, the analysis that follows can, it is hoped, contribute to and advance the discussion. The immediate objective of the paper is to provide insight by structuring and partially integrating a complex field. To the extent that this objective is realized, the introduction of refinements and reforms will be facilitated that can contribute to more efficient and effective EA practice.

## 1.5 Context

Duplication and overlap have been a concern and a priority of both the Federal and provincial governments for several years. Numerous Federal – provincial and Agency initiatives have been launched that have and will serve, directly or indirectly, to reduce the frequency and severity of EA duplication and overlap problems.

Bi-lateral (Federal-Provincial) Agreements for EA Cooperation or Harmonization, for example, have been signed or are in progress in British Columbia, Alberta, Manitoba, Saskatchewan and Ontario. The two parties to these agreements agree to respect each other's constitutional responsibilities, including a shared responsibility for the environment. There is some variation in content but generally the agreements contain numerous provisions intended to reduce the incidence and severity of EA duplication and overlap problems.

Examples of relevant provisions include; a single set of EA documents, joint hearing provisions, the establishment of designated offices and contacts, coordinated approaches to notification, disclosure, information-sharing, time schedules, decision points, monitoring, public and Indigenous involvement and the establishment and operation of public registries. The agreements provide joint approaches to the definition of responsibilities, to document scoping and analysis and to transboundary effects (in accordance with the United Nations Economic Commission for Europe (UN ECE *Convention on EIA in a Transboundary Context* (1991)

(ratified by the Canadian government on May 19, 1998). Provisions are made for subsidiary agreements to address such matters as cost sharing, screening mechanisms, joint review panel procedures and frameworks for project-specific agreements.

The Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME), with the exception of Quebec, signed the *Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization* on January 28, 1998. The Accord is intended to enhance cooperation and environmental protection across Canada. It is the framework agreement. It establishes the common vision, objectives and principles that govern the partnership among jurisdictions and the development and implementation of sub-agreements. The ministers of Canada, nine provinces and the territories also signed EA, environmental inspection and environmental standards sub-agreements.

The *Sub-Agreement on Environmental Assessment* includes several provisions relevant to EA duplication and overlap concerns. Examples include; shared principles, common informational elements, a defined series of assessment stages (with public involvement provisions), a single assessment, role definition provisions [e.g., lead party, other involved party(ies)] for various project types and criteria for determining a "best-situated" assessment, one public hearing process, links to decisionmaking, provisions to address time-lines and accountability, management and administration measures (including a stipulation that the parties will review their EA practices to ensure that they are efficient, effective and of high quality).

The Sub-Agreement is to be implemented through bi-lateral agreements and through changes in EA legislation and /or assessment processes. The draft *Canada-Alberta Agreement for EA Cooperation* is intended to implement the Accord and Sub-Agreement. Relevant provisions include; definitions of key terms (e.g., cooperative EA, EA, EA responsibility, joint review panel, parties, lead party, other party), designated offices, pre-notification contacts, notification, the determination of parties and the lead party, the conduct of cooperative EA, the public registry, public involvement, timelines and resources, decision coordination, international transboundary considerations, Aboriginal considerations and the monitoring and effectiveness of the Agreement. Appendices to the Draft Canada-Alberta agreement include a project technical review team guide, joint panel reviews and other environmental cooperation.

The combination of bi-lateral agreements, subsidiary agreements, the Canada-Wide Accord and the EA Sub-Agreement represent an evolving attempt to enhance EA cooperation and harmonization. Many of the provisions cited above should prevent and ameliorate EA duplication and

overlap problems. Adjustments will be necessary (and have and are being instituted) to reflect circumstances under individual jurisdictions, to respond to issues identified through the monitoring of experiences under current agreements and to address new and emerging environmental and EA issues.

The *Draft North American Agreement on Transboundary EIA* and the *Canadian Intergovernmental Agreement Regarding the North American Agreement on Environmental Cooperation* should facilitate a cooperative approach to the analysis and management of transboundary impacts.

The Agency has sought to further multi-jurisdictional EA cooperation through, for example; the inclusion of provincial representatives at meetings of the regional environmental assessment coordinating committees, provincial participation in the Agency's Regulatory Advisory Committee, annual meetings of Federal and provincial EA administrators, Federal – provincial coordination through regional Agency offices, information exchanges with provinces and territories (among others) through the Federal EA Index, participation in the *James Bay and Northern Quebec Agreement* and in the *North Eastern Quebec Agreement*, joint panel reviews; provincial participation in the preparation of EA guidelines (e.g., *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide*); and explicit references to working with other governmental levels in the *Federal Coordination Regulations* and in various EA guideline documents (e.g., the *Responsible Authority's Guide*).

Enhanced, consistent and broadly acknowledged standards of EA quality and effectiveness can contribute to the reduction of EA duplication and overlap problems. The Agency has contributed to more consistent and higher quality EA practice through, for example, the preparation of numerous EA guidelines and participation in *The International Study on Environmental Effectiveness* and in *A Preliminary Standard for Environmental Assessment*.

The preceding initiatives provide a context for the EA duplication and overlap issues and concerns raised in this discussion paper. They also may provide a foundation for further initiatives. At the same time, many concerns have been addressed and remain regarding whether the initiatives are warranted and potential associated consequences. The Agency, other Federal agencies and departments, the provincial governments and the industry respondents generally agreed that significant progress has been made in preventing EA duplication and in minimizing EA overlap concerns. These study participants also tended to expect that prospects were good for the further amelioration of remaining duplication and overlap difficulties because of the additional measures in



preparation, under negotiation or in the process of being implemented. Several provincial and industry respondents cautioned that some EA overlap (and, to a much lesser extent, duplication) issues remain to be addressed or addressed adequately.

The view that initiatives are necessary to address EA duplication and overlap concerns is far from universally shared. The Commissioner of the Environment and Sustainable Development, after a review of 187 screening documents across eleven Federal organizations, concluded that, "there is little evidence of federal – provincial duplication." The Standing Committee on Environment and Sustainable Development (Committee) reached the similar conclusion that, "there is insufficient evidence of overlap and duplication of environmental regulations or activities of the federal and provincial / territorial governments." The Committee further concluded that a "comprehensive analysis of where there are gaps, overlap or duplication in the current environmental management regime in Canada" should have been conducted "prior to the development of the Accord and Sub-agreements."

Some critics, especially within the environmental community, have argued that EA duplication and overlap are, at best, minor, readily resolvable (or indeed, already largely resolved) problems. At worst, they suggest that they are "myths" or "smokescreens" for advancing other agendas, most notably the withdrawal of the federal government from EA. They argue that a focus on the reduction of EA duplication and overlap will divert attention away from more pressing needs such as the closing of gaps in environmental protection and the maintenance and enhancement of environmental quality and the effectiveness of EA practice. Other concerns expressed include; the closed nature of the negotiation process, the absence of Indigenous representatives, questions of interpretation, accountability, public involvement and enforcement and the potential for a lowering of environmental and EA standards because of variations in resources and the quality of EA legislation.

The preceding concerns underscore the importance of a thorough and ongoing assessment of the potential and actual consequences of EA harmonization measures for environmental and EA quality and effectiveness.

## **1.6 Discussion Paper Organization**

Section 1 (Introduction and Approach) (this section) has set the stage for the analysis. It identifies the discussion paper purpose, provides key definitions and study scope considerations, presents the study

methodology, highlights study limitations and places the analysis within the ongoing context for Federal and provincial initiatives to harmonize EA requirements and to facilitate Federal – provincial EA cooperation.

Section 2 (EA Duplication and Overlap Analysis) addresses the extent to which Federal and provincial EA processes apply to the same project, explores the distribution of EA duplication and overlap concerns (among jurisdictions, Federal agencies and departments, environmental components, project types, EA document types and EA components) and consolidates, classifies and summarizes identified EA duplication and overlap issues, measures to address issues and outcomes from both the issues and the measures.

Section 3 presents the major discussion paper conclusions and suggested priorities.

## **2 EA DUPLICATION AND OVERLAP ANALYSIS**

This section addresses the extent to which Federal and provincial EA processes apply to the same project. It explores trends and patterns in EA duplication and overlap concerns among jurisdictions, Federal agencies and departments, environmental components, project types, EA document types and EA components. It documents stakeholder perceptions of EA duplication and overlap issues, measures to address issues and outcomes from issues and measures.

The perspectives and experiences of the respondents necessarily shape identified characteristics, problems, opportunities and consequences. Trends largely take the form of impressions regarding direction of change. Not surprisingly, these impressions sometimes conflict.

### **2.1 Frequency of Application to Same Project**

The Act applies in areas of Federal authority. All ten provinces have EA requirements, largely in the form of legislation and / or regulations, which apply in areas of provincial authority. The three territories also have or are soon to have EA regimes. The territorial EA regimes are designed to be fully integrated. The Federal and provincial governments have a shared responsibility for the environment (i.e., concurrent jurisdictions).

In November 1996, the Agency performed an analysis of projects subject to Federal EA, to provincial EA and to assessment by both levels of governments. The analysis addressed the period from April 1, 1995 to

March 31, 1996. The review determined that less than 100 major projects were subject to EA by both levels of government. A large majority of projects (98%) subject to the Act were not subject to provincial EA legislation. Both levels of government assessed only about 2% of projects. Overall 7.5% of projects subject to EA under provincial legislation also were subject to review under the Act. Both levels of government in all provinces assessed projects. In the majority of provinces, less than 10 projects were subject to EA under both provincial and Federal legislation in Canada.

An overview of environmental assessments undertaken by the two levels of government over the past two years revealed a similar pattern. The Federal government prepared between 5700 and 6000 environmental assessments over each of the past two fiscal years. Less than .05% of these environmental assessment reports were comprehensive studies. Usually Federal screening reports are internal documents that do not entail provincial participation. Provincial participation is more likely with comprehensive studies. The provincial governments, in total, reviewed approximately 450 environmental assessments each year. Only a small number of projects (again less than 100 each year) were subject to formal review by both governmental levels. Funding is the most common Federal trigger associated with provincial projects (an estimated 75% to 95% in the Maritime provinces). Larger provincial projects increasingly tend to result in fisheries and /or navigable waters triggers. The low level of overlap is attributable to different EA triggers between the Federal (Federal proponent, financial assistance, transfer of Federal land or law list) and provincial (scale and type of project) EA regimes. Although EA overlap is limited, it tends to occur more frequently on larger, high profile projects.

The preceding numbers demonstrate that the potential for EA duplication and overlap is very limited. They, however, do, understate the joint role of the two levels of government in EA. All but one province routinely involve selective Federal agencies and departments in the review of provincial EA documents. Frequently there are Federal representatives on project review committees for provincial environmental assessments, regardless of whether there is a Federal jurisdiction. Also, provincial agencies and departments tend to be contacted on an, as needed, basis by Federal agencies and departments when the latter are preparing screening reports and comprehensive studies for projects not subject to provincial EA requirements.

## 2.2 Provincial and Territorial Jurisdictions

As detailed in Section 1.5, numerous Federal and joint Federal – provincial initiatives have been undertaken in recent years to address EA duplication and overlap concerns. Some EA overlap, and to a much lesser extent, EA duplication, concerns remain in all ten provinces.

British Columbia, Alberta, Quebec and New Brunswick were the most concerned provinces. A framework, for addressing the remaining EA duplication and overlap concerns has been established in British Columbia and Alberta. It is being refined through bi-lateral EA agreements. Selective concerns were identified regarding the suitability of comments, the level of detail of requirements, timing, notification and coordination. Issues are, it was noted, ultimately resolved. Some progress has been made in addressing recurrent concerns. A few instances were identified of Federal and provincial agencies and departments addressing the same environmental components, of technical and policy disputes and of unnecessary (from the provincial perspective) additional public consultation activities. Positive attributes of Federal – provincial interaction indicated included environmental research assistance, use of Federal environmental expertise and generally good informal cooperation at the working level.

Manitoba, Saskatchewan, Nova Scotia and Ontario raised selective EA duplication and overlap concerns. These jurisdictions were especially concerned with delays in triggers and in providing comments. A few concerns were raised regarding consistent and timely communications for screenings and comprehensive studies and with respect to the suitability of comments and requirements.

Newfoundland and in Prince Edward Island (PEI) considered EA duplication and overlap to be minor problems. EA processes were considered well harmonized with good working relationships, joint project committees, a complementary division of responsibility, and a reasonable level of consensus concerning technical studies and effective integration procedures. The occasional tendency of Federal agencies and departments to take too long in determining if they are responsible authorities and in submitting comments was noted. Difficulties sometimes arise because of comments lacking in local knowledge and poor communications.

EA in the Northwest Territories, Nunavut and the Yukon is designed to be a fully integrated, tri-party procedure – the territory, the Federal government and Indigenous peoples. The EA systems in these

jurisdictions are being constructed to ensure harmonization. It is premature to determine whether this will be the case. There remain several unresolved issues.

Provincial comments regarding trends are somewhat mixed. The institution and refinement of the many harmonization initiatives is seen as positive. Unresolved issues, though, remain within the frameworks established through EA harmonization. Geographic patterns, from a Federal perspective, do not precisely correspond to the views advanced by the provincial respondents. Although coordination and timing problems were acknowledged, the Federal agencies and departments tended to believe that EA duplication and overlap concerns are largely resolved, especially in jurisdictions where bi-lateral EA agreements are in place or are nearing completion. Overlap and, to a much lesser extent, duplication concerns were acknowledged to sometimes occur in Quebec. Working level communications was indicated as generally satisfactory. Federal respondents generally believed that EA duplication and overlap are not major concerns in the Maritimes, largely because of good working relationships. Occasional timing issues were acknowledged.

Industrial concerns with EA duplication and overlap tended to be concentrated in particular industries in particular provinces (e.g., mining in BC, nuclear in Saskatchewan, forestry in Manitoba and Saskatchewan). Environmental groups were more concerned with the possible consequences of EA harmonization initiatives, especially in provinces where insufficient resources were devoted to EA or where the provinces were felt to be too close to industry. Indigenous respondents tended to focus on deficiencies in the treatment of their concerns in Federal and provincial EA processes and documents and on harmonization issues between their EA processes and those of the Federal and provincial governmental levels.

### **2.3 Federal Agencies**

EA duplication and overlap patterns vary by Federal Agency and department type and perspective. EA duplication and overlap are not significant issues with funding agencies (e.g., Atlantic Canada Opportunity Agency, Canada Economic Development for Quebec, Western Economic Diversification Canada). Although they prepare many screening reports they very rarely prepare comprehensive studies. The screening reports tend to be contracted out either to other departments or to private consultants. Provincial triggers, for these projects, are extremely rare. Provincial inputs are sought on an, as needed, basis. A good network of



contacts and an effective working relationship with provincial agencies generally facilitate provincial interactions.

Small project – limited overlap departments, such as Agriculture Canada and Agri-Food Canada, Human Resources Canada and Industry Canada, also prepare numerous screening reports that do not result in provincial triggers. Comprehensive studies are extremely rare. Provincial contacts are again on an, as needed, basis, usually to ensure consistency with provincial standards, where appropriate. Working relations with provincial agencies and departments are considered good, again based on a good network of contacts.

Heritage Canada (through Parks Canada) and National Defence are responsible for large land holdings but their projects generally occur within Federal property and do not result in provincial EA triggers. Public Works and Government Services and Transport Canada also have large land holdings and occasionally large projects. Generally, these projects are within Federal lands. Indian and Northern Affairs Canada has many projects. The projects, related to the Indian Affairs component of DIAND, occur within reserves. These departments all have responsibilities that are clearly separate from the provinces. EA duplication, is not an issue. EA overlap is rarely an issue. These departments all believe that they have good working relationships with the provinces at the regional level. They acknowledged that there is room for improvement in better defining Federal and provincial roles and input requirements and in more clearly and consistently applying coordination and consultation procedures. These departments prepare many screening reports, invariably for small to very small projects. Comprehensive studies are extremely rare. Provincial triggers practically never occur.

Indigenous respondents were concerned with the failure to harmonize Federal EA requirements with those of Indigenous peoples, with inadequate consultation with Indigenous peoples with respect to Federal – provincial EA harmonization initiatives and with inadequate provision for Indigenous involvement in both Federal and provincial EA processes (including funding).

DIAND works very closely with the territorial governments on EA-related matters. The EA roles and responsibilities of DIAND are changing as the territorial governments are being established (in the case of Nunavut) and reformed and as new, integrated EA regimes are being established. These new, integrated EA regimes are expected to minimize the potential for EA duplication and overlap. DIAND provides EA expertise and experience, where requested, to Indigenous peoples who are establishing EA regimes in accordance with land claims and self-government

agreements. These regimes also are expected to be fully harmonized with Federal and provincial EA requirements.

The situation, with regard to quasi-judicial regulatory bodies, such as the National Energy Board (NEB), the Canadian Transport Agency (CTA) and the Atomic Energy Control Board (AECB), varies somewhat among the three agencies. There is quite a clear division of power between the Federal government and the provinces in terms of the Canadian Transport Agency (CTA) (i.e., focus on rail structures) and the NEB (i.e., only concerned with inter-provincial and international energy projects). The AECB addresses both radiological and non-radiological environmental issues arising from nuclear facilities. The same will be the case under the proposed *Nuclear Safety and Control Act*. Provincial environmental departments address some of the same environmental issues considered by the AECB. This area of potential duplication was a concern of both industry and the province of Saskatchewan. It represents (to the extent that it occurs) duplication between a Federal regulatory body and provincial jurisdiction, rather than EA duplication.

Separate hearings are rare. One example of duplicate hearings was cited in Quebec, where a pipeline project was subject to both a Federal NEB hearing and to a provincial hearing. There have been a few instances where the NEB has participated in joint hearings. There were no examples of separate hearings with the projects addressed by the AECB. These examples again do not represent EA duplication. Both levels of government participate in hearings in accordance with agency requirements and procedures. They also participate in the preparation of project guidelines and report reviews. Notices and meetings are coordinated. The Boards accommodate provincial permitting requirements. There have been some problems with integrating NEB and the Act requirements. This overlap concern is distinct from the EA overlap concerns addressed by this discussion paper.

The NEB has formulated and refined procedures, over a period of years, for addressing duplication and overlap concerns. The Board staff, for example, tends to sit everyone down and "work things out" when the Federal and provincial levels of government cover off the same area. Provincial requirements have generally been incorporated before the hearing commences. Both Federal and provincial departments present their positions at the hearings as interested parties. The positions taken by the two levels of government are apparently, more often, complementary than conflicting. The Board's environmental staff and the Board are generally able to integrate and reconcile the Federal and provincial inputs received. The NEB procedures are not the subject of this discussion paper. The NEB experience and expertise, in addressing

duplication and overlap concerns, could be instructive for future EA harmonization initiatives.

EA overlap and duplication concerns tend to be more closely associated with the environmental and resource departments - Natural Resources Canada (NRCAN), Environment Canada (DOE) and the Department of Fisheries and Oceans (DFO). These three departments tend to believe that there is generally a clear division of responsibility between the two governmental levels. Where the same environmental components are addressed, they argued, close consultation with provinces is maintained, responsibilities are subdivided, perspectives and priorities usually vary, expertise and inputs are complementary, differences are generally resolved and any residual differences represent a healthy dynamic tension conducive to environmental protection. Preliminary findings, from a case study analysis undertaken on behalf of Environment Canada, tend to reinforce the view that there is little evidence of EA duplication between Environment Canada and the provinces.

Environmental groups tend to take the same position, although they would prefer to see these departments take a more proactive environmental protection role. These views are not fully shared by industry and the provinces. A few industrial and provincial representatives identified selective instances, where Federal and provincial departments addressed the same environmental components. Occasionally, from their perspective, the Federal inputs were unnecessary and unhelpful. In addition, it was sometimes difficult to coordinate and integrate the inputs and roles of the two levels of government.

EA overlap concerns tend to revolve around law list triggers (e.g., explosive trigger, fisheries trigger, navigable waters triggers). Issues, associated with the fulfillment of these regulatory requirements, are not EA overlap concerns. Requirements would have to be met, regardless of the link to EA requirements. EA overlap concerns can arise if the triggers occur late in the EA process, making it difficult to align Federal and provincial timing requirements (e.g., notifications, public consultation events, decisionmaking). A further level of complexity is added if, subsequent to the law list trigger, other Federal departments raise additional issues and concerns, some of which may already have been addressed (often months or years before) by the province. Environmental groups tend to believe that the Federal participation, in such cases, is usually positive. Gaps and deficiencies in the provincial analysis often are identified, new (possibly more objective) perspectives are incorporated in the review and additional opportunities for public involvement are provided.



These issues of EA duplication, late triggers and Federal – provincial processes out of alignment are not new. Numerous measures (as described in Sections 1.5) have and are being instituted to prevent and minimize such concerns, at the individual agency level and through Federal – provincial cooperative arrangements (within and separate from bi-lateral EA agreements). Some differences in perspective remain, regarding the extent to which these measures are appropriate, are sufficient, are being consistently applied and are effective.

## **2.4 Environmental Components**

Examples of EA duplication, by environmental component, cited include: air quality and climate change; water and effluent quality; geo-technical stability; migratory bird habitat; forest resources; fisheries resources and habitat; and historical resources (in one NEB hearing there was apparently a Federal and a provincial historical resource survey).

The extent to which EA duplication actually occurs will depend upon the resources and expertise available within each level of government. The expertise available at the regional offices of Federal departments is of particular importance to the maintenance of local knowledge and of a local perspective. Also of relevance is whether the resources and expertise in place are actually deployed in EA project review and whether satisfactory arrangements are made to divide responsibilities.

Industry and some provincial respondents tended to see environmental component duplication as a problem. Environmental community respondents tended to argue that the likelihood of it occurring is remote because of the limited and diminishing resources available to environmental protection at both levels of government. When it does occur, it is viewed as an opportunity. Different perspectives can be brought to bear on the issue, mistakes can be corrected, gaps can be narrowed and constructive dialogue can occur. Indigenous respondents were more concerned with the failure of the EA processes and documents at both levels to adequately incorporate traditional knowledge, concerns with treaty rights and Indigenous world and environmental views.

Opinions varied regarding whether EA component duplication is increasing (the view of industry and a few provinces) or diminishing (the view of many members of the environmental community). Federal departments tended to take the position that duplication is and is likely to remain a negligible problem because of a clear division of responsibility and differences in perspectives and skills. The environmental community

respondents were far more concerned with widening gaps in environmental protection on the part of both levels of government. Indigenous respondents also focused on gaps, although more in terms of the treatment of their concerns and priorities. They stressed the need for additional funding to adequately address gaps, both within their own EA processes and in Federal and provincial EA processes and harmonization initiatives.

## **2.5 Project Types**

The major project types, where EA duplication and overlap issues were raised, included: mining; forestry operations (not lumber mills); highways, roads and, to a much lesser extent, other linear facilities; water resource projects; hydroelectric projects; nuclear facilities; and industrial facilities (this was a particular concern in Quebec).

Industry and, to a lesser extent, provincial and Indigenous respondents, identified these projects. Other industrial association representatives (e.g., chemical producers, steel) stressed that their lack of concern was because new facilities had been limited in recent years to the on-site expansion of existing facilities and plants. Electrical industry representatives noted that EA duplication and overlap have not been significant problems with transmission lines (good working relations). It is premature to conclude that EA duplication and overlap will not become concerns in the future because very few new generation facilities have been established in recent years. They were concerned that they too might have to deal with the same problems if new facilities triggered EA requirements at both levels.

The responses provided were not sufficiently precise to establish trends.

## **2.6 EA Document Types**

EA duplication and overlap were very rarely identified as concerns with Federal screenings. As pointed out in Section 2.1, over 99% of Federal environmental assessments are screenings. Most Federal screening reports are for activities that do not result in provincial triggers.

Meeting provincial timing requirements was the most frequent concern, raised by provinces, for comprehensive studies. This concern also applies when Federal agencies and departments must prepare screening reports for projects subject to provincial EA requirements. The matching of timing for public consultation activities and for decisionmaking was particularly noted. These concerns were identified as diminishing, largely because of

cooperative procedures and the provisions of bi-lateral EA agreements. In some instances Federal departments and environmental groups indicated that provincial timing requirements can be very onerous and occasionally unreasonable. Indigenous respondents were more concerned with the limited time and resources available to conduct their own environmental assessments and to fully participate in Federal and provincial EA processes.

## **2.7 Environmental Assessment Components**

Overlap issues, related to EA planning process activities, tend to result from the very different EA requirements among the provinces and between the provinces and the Federal government. Examples include:

- Different definitions of the environment;
- Different definitions of environmental effects;
- Differences in the extent to which alternatives are considered;
- Cumulative effects (a major and recurrent source of concern that has not yet been fully resolved);
- Variations in the requirements associated with mitigation and monitoring;
- Duplicate project registries (e.g., BC and the Agency registry);
- Differences in public notification and announcement procedures;
- Different public consultation requirements;
- Approach differences regarding the timing of public consultation activities;
- Differences in the use of intervenor funding;
- Differences in the use, timing, role and conduct of hearings; and
- Differences in how decisions are reached once documents are prepared and submitted.

Industrial respondents, and a few provinces, tended to favour selecting one or other set of requirements (usually those of the province). Most provinces were agreeable to both sets of requirements being satisfied providing systematic harmonization procedures are adopted, including the clear identification of a "lead party". Environmental community representatives generally favoured combining the best elements of each regime. The best would be defined as those elements that made the greatest contribution to the enhancement of environmental quality and to the enhancement of the quality and effectiveness of EA documents and planning processes.

The only trend evident, with regard to EA components, is that many overlap issues are being gradually addressed, largely through bilateral EA agreements and ongoing dialogue. Indigenous respondents indicated that

overlap between their, very different, EA processes and those of the Federal and, to a lesser extent, provincial government levels occur frequently and for all types and scales of projects. EA process differences will need to be addressed if Indigenous EA processes are to be harmonized with Federal and provincial EA processes.

## **2.8 Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

The study respondents identified many issues bearing, directly and indirectly, upon potential EA duplication and overlap and upon measures that are or could be applied to address identified issues. Many of the suggested measures have been applied or are being applied in different parts of the country by the Agency and by various responsible authorities. Also identified are potential outcomes from both the issues and from the measures to address the issues. The perspective and experiences of each respondent are major factors in the choice and interpretation of issues, measures and outcomes.

This subsection consolidates issues, measures for addressing the issues and outcomes, as identified by study respondents, regardless of source and frequency. As detailed in Section 1.5, many initiatives have been instigated to prevent and to reduce potential EA duplication and overlap concerns. These measures have not been uniformly implemented. Perceptions and experiences may predate the measures and/or post-harmonization experience may be limited. Consequently, the issues raised represent an uneven mix of concerns that predate EA harmonization, concerns that predate experience under EA harmonization and concerns that remain after EA harmonization.

Undoubtedly the validity of some identified issues will be challenged, as will the suggested measures. However, perceptions and experience often influence actions. Arguably, the identified issues are suggestive of the perceptions of many participants in the Canadian EA system. A much more detailed assessment would be required to assess the frequency and validity of these issues and measures than was practical within the confines of this discussion paper.

Identified issues, measures to address issues and outcomes of issues and measures are listed in Table 1. An initial distinction is drawn between EA duplication and overlap. Several overlap categories are then identified. Additional issue categories are next identified that bear on measures being used to prevent or minimize EA duplication and overlap. The final categories pertain to issues that would be either furthered or undermined



(depending on perspective) by EA duplication and overlap initiatives. It would be redundant to reiterate the points listed in Tables 1. A few general observations can be made. EA duplication, for example, is rare and is sometimes positive. Where there is a will and clear benefits EA duplication problems appear resolvable.

Timing, and related concerns regarding level of detail and the timing, scope and application of law list triggers, are often sore points with provinces and industry. Many measures have been applied to ameliorate these problems. These problems would be further reduced with the more widespread adoption of available measures. Measures to address such concerns need to be balanced against the dangers of unreasonable timetables and inadequate level of detail requirements. These latter concerns can result in superficial analyses and potentially severe and unforeseen environmental consequences.

Clarity, simplicity, efficiency, certainty and consistency tended to be the chief desires of industry. Other participants could benefit from many of the suggested measures, given the limited resources available at each level. Such measures could contribute to greater accountability and visibility and facilitate the monitoring and evaluation of EA institutional arrangements. Several of these measures have and are being applied. Care must be taken to ensure that such measures reinforce rather than undermine more effective EA practice and do not lower environmental quality.

Notification, consultation, coordination and conflict are, not surprisingly, central overlap issues, raised principally by provincial agencies and Indigenous respondents. Many measures were suggested to address these concerns, several of which are already in use. The more consistent and widespread application of such measures could further reduce confusion and discord. Measures, considered appropriate by Indigenous peoples, require particular attention. Attitude and perspective differences have tended to inhibit consultation and coordination. These differences are not fully reconcilable. Some environmental community and responsible authority respondents cautioned that conflict can sometimes be constructive and that the price of cooperation should not be a lowering of environmental or EA standards.

Many examples were cited of highly discretionary EA system components. Although discretion can facilitate flexibility, it also results in inconsistencies and diminishes accountability. Several measures are suggested for reducing unwarranted discretion and for enhancing visibility and accountability. Greater accountability, in ensuring that Indigenous rights, perspectives and priorities are fully reflected in EA processes and harmonization initiatives, is a further concern. Reducing unnecessary

discretion and enhancing visibility and accountability would appear to be in the interest of all stakeholders.

Concerns with the suitability of Federal comments and requirements and limitations regarding Federal local environmental and project knowledge were recurrent issues raised by provincial respondents. Several measures for ameliorating these concerns were identified. Such problems sometimes occur with provincial agencies. Federal scientists and technical specialists were frequently identified as valuable sources of insight and advice. Environmental community respondents tended to question whether provinces could adequately assume their EA responsibilities, especially under EA harmonization, with expertise spread thin and financial cutbacks. Indigenous respondents noted that Federal and provincial EA documents and processes often fail to adequately incorporate Indigenous world and environmental views, traditional and contemporary knowledge, culture, rights, perspectives and priorities. A cooperative approach, spanning all levels, would appear essential to use the available environmental expertise and to ensure the integration of specialist, project and local environmental knowledge.

Several EA duplication, overlap and harmonization concerns were raised and suggestions made regarding provisions of the Act and regulations and with respect to the current and potential roles of the Agency, responsible authorities, the public and Indigenous peoples. The benefits and potential consequences of various EA harmonization approaches, as exemplified by the EA accord and by bi-lateral agreements, have been especially controversial. Further analysis of the need for, effectiveness of and consequences from EA harmonization initiatives is desirable. Initiatives to address valid EA duplication and overlap concerns, to make the best use of available resources, to reduce EA application gaps and to facilitate the maintenance and enhancement of environmental quality and of EA quality and effectiveness need not operate at cross - purposes. A better fit among overlapping EA systems may represent a constructive contribution toward enhanced environmental quality and EA practice. The issue of how best to address duplication and overlap concerns, between Indigenous EA systems and those of the Federal and provincial governmental levels, also should receive further attention. The tri-party model being applied and refined in the territories, in northern Quebec and through land claims agreements in British Columbia is likely to be instructive.



### 3 CONCLUSIONS AND PRIORITIES

EA duplication is rare, sometimes positive and avoidable where there is a will on the part of the parties involved.

In those limited instances where two jurisdictions have legislated EA responsibility for the same project, overlap problems often do occur. Sometimes overlap problems inhibit the quality, efficiency and effectiveness of Federal and provincial EA practice. Only a small proportion of Federal and provincial environmental assessments are subject to Federal and provincial EA requirements. Most provincial environmental assessments, for major projects, involve participation by both governmental levels. EA overlap concerns vary by jurisdiction, Federal agency and department type, environmental component, project type, EA document type and EA component. Measures to prevent and reduce EA overlap concerns should be applied strategically.

EA harmonization measures have ameliorated EA duplication and overlap problems. They have the potential to further ameliorate such problems. The broader but selective application of EA harmonization measures (and many other cooperative EA measures) would likely further diminish EA overlap concerns, particular with regard to timing and trigger-related concerns. Several additional measures are likely to be necessary, within the frameworks established by EA harmonization and related measures to, for example, enhance the suitability of comments and requirements and to improve clarity, consistency, certainty, visibility and accountability. Many, unresolved concerns remain among EA participants, regarding the need for, effectiveness of and consequences from EA harmonization measures. Concerns also remain regarding the treatment of the concerns and priorities of Indigenous peoples in Federal and provincial EA processes and with respect to the harmonization of Indigenous EA processes with those of other governmental levels.

Stakeholder perspectives vary greatly regarding EA duplication, overlap and harmonization. These perspectives are not fully reconcilable. It is possible that differences can be narrowed if positions are tested by means of case study analyses and through the evaluation and auditing of current and proposed EA harmonization measures. The placement of EA duplication and overlap initiatives, within the context of a broader effort to maintain and enhance environmental quality and EA quality and effectiveness, also would be helpful.



Suggested priorities, for further efforts to address EA duplication, overlap and harmonization concerns, include the following (not ranked in order of importance):

1. Project case-studies to determine the incidence and significance of EA duplication and overlap problems and to test the validity of positions;
2. Evaluations of the effectiveness and consequences of EA harmonization measures instituted to date;
3. Protocols for monitoring the effectiveness and consequences of current and proposed EA harmonization measures;
4. Stakeholder (Federal, provincial, Indigenous and public participants) forums for refining and focusing efforts to address EA duplication and overlap concerns;
5. A particular effort to overcome remaining timing and law list trigger concerns and to enhance the suitability of comments and requirements;
6. Initiatives to address Federal – provincial – Indigenous EA harmonization needs and priorities; and
7. The placement of measures, to address EA duplication and overlap, within the context of broader initiatives to maintain and enhance environmental quality and EA quality and effectiveness.

**Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

Issues	Measures	Outcomes
<p>-A few, very rare, examples of duplicate hearings, documents or public meetings; occasional Federal intrusion into provincial approval areas</p> <p>-Duplication between Federal EA process and Indigenous EA process</p> <p>-Contradictory comments rare</p> <p>-Occasionally technical or policy disputes</p>	<p><b>Duplication Issues</b></p> <p>-Joint hearings and public consultation</p> <p>-Single set of EA documents</p> <p>-Responsibilities divided</p> <p>-Multi-jurisdictional committees (e.g., discipline specific project sub-committees) to build trust and resolve issues</p> <p>-Dispute resolution mechanisms, possibly through bi-lateral committees</p> <p>-Policy coordination</p> <p>-Coordinate timing to ensure same decision points</p>	<p>-Duplication a benefit – additional project scrutiny and expertise; helps identify gaps, errors and bias; also a source of creative solutions, different perspectives and enhanced enforcement potential; more resistant to political pressure – mutual "backstop"</p> <p>-Duplication so rare nowadays (as a result of harmonization initiatives and resources spread so thin) not an issue; when does occur resolvable</p> <p>-Duplication a concern – additional costs (to all participants), confusing to proponents and public and contributes to delays</p> <p>-Measures to address duplication a concern – widens gaps</p>
<p><b>Timing</b></p> <p>-Processes start and finish at different times; out-of-sequence</p> <p>-Federal agencies sometimes slow to decide if RA, take maximum time or fail to meet provincial deadlines and slow to decide if project acceptable; alternatively provincial deadlines unreasonable</p> <p>-Sometimes insufficient time for Indigenous EA document preparation and review</p>	<p><b>Overlap Issues</b></p> <p>-Make federal decisions regarding triggers early, ensure early communications and include Federal agencies on project committees regardless of triggers</p> <p>-Have a single set of EA documents, conduct processes in tandem and coordinate notification release dates, consultation events and decision announcements</p> <p>-Circulate project characteristics at outset, circulate all predicted requirements to proponents, have proponents apply for permits at outset and focus on key concerns</p> <p>-Legislate time frames and build into agreements</p> <p>-Ensure sufficient time for Indigenous involvement, review and document preparation</p> <p>-Clarify areas of responsibility (in bilateral agreements) and circulate materials detailing Federal areas of jurisdiction and permitting requirements</p> <p>-Issue project description, terminology and standard methods guides (generic and by project type); including general mitigation and monitoring</p> <p>-Adapt or issue separate guidelines that address</p>	<p>-Delay-related costs (e.g., construction, foregone earnings, disruption to customers, lost market opportunities, interest on borrowed money, potential loss of project and associated economic and environmental benefits)</p> <p>-More difficult to make changes at end</p> <p>-Delay-related benefits (e.g., sounder evaluation, elimination of bad and ill-conceived projects, more adequate consideration of Indigenous concerns and priorities)</p> <p>-Delays not a significant concern; measures in place to address</p>
<p><b>Clarity, Complexity and Efficiency</b></p> <p>-Sometimes concerns with clarity of process, responsibilities and requirements; particular concern with relevance to Indigenous peoples</p>	<p>-Inefficiencies resulting from lack of clarity (e.g., information costs – discovering regulations, procedures and authorities, responding to vague comments, reconsideration of same issues when late triggers, avoidable adverse impacts in general and on Indigenous peoples)</p> <p>-When unclear or excessively complex can inhibit effective decisionmaking</p>	

**Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

Issues	Measures	Outcomes
<p><b>Certainty and Consistency</b>            -Sometimes inconsistencies (over time for a project, from project to project, among processes) in information requirements, in Federal involvement, in willingness to scope and divide responsibilities, in application of Act and in quality of Federal review            -Uncertainties related to potential legal challenges; process being defined rather than applied</p>	<p>Indigenous perspectives and priorities            -Greater certainty if one process takes the lead            -Focus on uncertainties and inconsistencies in overlapping systems            -Use standardized procedures (with forms) for screening and scoping; also use project-type guidelines, general terms of reference (by region, by RA – linked to triggers) and standard methods guides            -Seek to apply Act more consistently (among RAs, regions and projects); particular concern with on-reserve projects and projects that affect Indigenous peoples</p>	<p>-Costs and time associated with uncertainties and inconsistencies; Difficult to predict or control; harmonization can help reduce            -Proponents seek to avoid EA application and RAs may be reluctant to apply triggers because of uncertainties            -Avoidable adverse effects when unnecessary uncertainties and inconsistencies; can inhibit public and Indigenous involvement</p>
<p><b>Notification, Consultation, Coordination and Conflict</b>            -Sometimes notification, communications and document circulation inconsistent and not timely (e.g., triggers, Federal screenings and comprehensive studies, involvement of public and Indigenous peoples, responsiveness of Federal agencies)            -Need for improved coordination within and among levels (e.g., role definition for provinces and Indigenous peoples in Federal EAs, identification of key Federal contacts, enhanced networking with regional offices and community groups, dispute resolution procedures, participant funding)</p>	<p>-Coordinate public notices and consultation and enhance regional networking and role definition            -Establish protocols when levels disagree            -Identify key contacts with decisionmaking authority            -Enhance use of joint project committees, intergovernmental coordinating committees, EA administrators meetings and regional EA committees; but should be more bilateral with more face-to-face discussions            -Provide more opportunities to discuss and document lessons from experience            -Indigenous peoples should be full partners in EA harmonization            -Formalize circulation procedures for screenings and comprehensive studies</p>	<p>-Unless addressed can result in inefficiencies and can undermine effectiveness; if addressed more efficient, more certain and a sounder decisionmaking base            -Sometimes reluctant to involve Federal agencies because may insist on own way or attempt to take over process            -Conflicts can be beneficial; keeps "people on their toes"; sometimes firm positions necessary to protect the environment            -Many measures already in use, or available, to address these concerns            -Without direct Indigenous involvement in EA harmonization process does not adequately reflect Indigenous rights, perspectives and priorities            -Wider and more consistent EA document circulation can reduce likelihood of unforeseen consequences and ensure local knowledge in documents            -Too much discretion and lack of visibility and accountability likely to result in arbitrary, inefficient and ineffective decisionmaking; also contributes to uncertainties and lowers credibility of system            -Problems related to excessive discretion and lack of visibility and accountable are largely <u>resolvable</u>            -Lack of accountability regarding</p>
<p><b>Discretion, Visibility and Accountability</b>            -Involvement of provincial agencies on Federal EAs discretionary            -Sometimes lack of accountability with Federal comments            -Federal EA decisionmaking not visible or interactive; unclear who has authority            -Federal and provincial EA</p>	<p>-Formalize accountability in bilateral agreements            -Ensure experts are experts, are reachable to provinces and public and are accountable for comments            -Clearly define decisionmaking authority and ensure transparent; refine roles of Agency and responsible authorities to address            -Ensure Federal and provincial</p>	

Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes

Issues	Measures	Outcomes
processes not accountable to Indigenous people; no one responsible for ensuring that Indigenous rights and jurisdictions respected	proponents accountable to Indigenous people who affect -Ensure Indigenous rights and jurisdiction respected	ensuring the protection of the jurisdiction and rights of Indigenous rights
<b>Suitability of Comments and Requirements</b> -Comments sometimes not relevant to project or environment (e.g., standardized), outside mandate, lacking in rationale, of variable quality, requirements unwarranted or excessively onerous -Comments and requirements often do not adequately consider world view, environmental view, traditional and contemporary knowledge, jurisdiction and rights of Indigenous peoples	-Detail and circulate facility and local environmental characteristics at outset (consistently defined and linked to triggers) -Focus on key concerns, share information and seek to understand other perspectives and experiences -Institute procedures to ensure comments and requirements are relevant, consistent, substantiated and linked to mandate and policy goals -Create subunits within line agencies with EA expertise and address technical issues with project subcommittees; refer back to Agency and responsibility authorities where needed -Detail facility characteristics and key local environmental conditions; circulate at outset (standardized format, scope, level of detail, links to permitting); ensure adequate to assess impact significance and impact management requirements -Conduct joint scoping -Limit scope, when law list trigger, to trigger impetus -Harmonize with Indigenous EA processes -Ensure adequate consideration of Indigenous concerns, priorities, perspectives, knowledge, rights and jurisdiction	-Time and cost (e.g., going back to agencies, additional meetings) -Can create unnecessary issues, undermine credibility of agencies and process and increase likelihood of proponents seeking to avoid EA requirements -Potential reluctance to involve Federal agencies or for Federal agencies to apply triggers -Numerous methods and procedures available to resolve these types of problems -EA documents and processes that are weak in their treatment of Indigenous perspectives, knowledge, rights and perspectives
<b>Scope and Level of Detail</b> -Level of detail (e.g., project description, analysis) can be insufficient for trigger determination or for determination of acceptability of project, mitigation, compensation and monitoring measures (e.g., design-build contracts) -Sometimes conflicts arise regarding acceptability of level of detail; requirements can change as process progresses -Inconsistencies in if and manner in which issues scoped (among agencies, from project to project) -Treatment of Indigenous concerns often inadequate; also concern with failure to recognize Indigenous EA processes	-Ensure responsible authorities and Agency have adequate EA and local environmental and project knowledge; also ensure familiar with provincial EA processes and with provincial land use and environmental management -Ensure experts are experts and are accessible to provinces and public; recognize where expertise is -Ensure requirements realistic;	-Potential for project delays and additional costs; further discussions and supplementary analyses until level of detail and scope issues resolved -Federal, provincial and Indigenous EA processes that are not adequately integrated -Federal and provincial EA processes that do not adequately reflect Indigenous concerns and priorities
<b>Project, Environmental and EA Knowledge</b> -Responsible authorities sometimes lacking in EA knowledge, knowledge of local environmental and project conditions, knowledge of provincial EA processes and knowledge of provincial land use planning and resource management; variation within Agency in EA knowledge and experience		-Knowledge deficiencies likely to undermine the efficiency, effectiveness and credibility of EA requirements -Need to make use of available knowledge across levels (including Indigenous EA processes); may require additional resources to address critical knowledge deficiencies

**Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

<b>Issues</b>	<b>Measures</b>	<b>Outcomes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Federal comments not always from experts in field</li> <li>-Federal agencies sometimes have greater scientific expertise but may confuse analysis required for EA decision with scientific research standards</li> <li>-Federal and provincial agencies sometimes have limited knowledge of Indigenous rights, culture, traditions and jurisdiction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>standard should be adequate basis for decisionmaking</li> <li>-Provide sufficient funding to Indigenous peoples to ensure that traditional and contemporary knowledge fully incorporated into EA processes; treat Indigenous peoples as full partners in EA processes</li> </ul>	
<p><b>Perspectives, Attitude and Objectivity</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-View that Federal agencies are generally helpful, have greater environmental expertise, are more objective, and open and are usually willing to "work things out"</li> <li>-View that Federal agencies can, sometimes, be excessively paternalistic and rigid, can intrude into provincial jurisdictions, can fail to adequately recognize provincial expertise and can fail to appreciate the economic consequences of delay</li> <li>-View that Federal agencies sometimes lack will to fulfill EA responsibilities and are becoming less assertive; also concern that self-assessment is inherently biased</li> <li>-View that provinces fail to recognize Federal expertise, are too pro-development and are lacking in environmental expertise</li> <li>-View that provinces have greater local environmental knowledge and expertise and are more willing to work with industry (i.e., more flexible and results oriented)</li> <li>-View that EA process inhibited by lack of trust, "turf protection" and "politics"; perspective that "getting worse"</li> <li>-View that both levels of government not upholding EA and environmental responsibilities; role falls increasingly to environmental and Indigenous organizations</li> <li>-View that environmental groups fail to appreciate the extent of environmental requirements that must be met</li> <li>-View that industry willing to work with government if rules and requirements better defined and</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Make a greater effort to understand the perspectives, resources and expertise of each stakeholder; too much competition and not enough cooperation</li> <li>-Seek to prevent and minimize bias but don't automatically assume; inhibits dialogue</li> <li>-Try to be more open-minded; stereotypes inhibit dialogue</li> <li>-Ensure mandates consistently defined; appreciating the mandates of other agencies and of other governmental levels</li> <li>-Take care that firm positions are warranted on the basis of environmental protection (e.g., ends firm but means flexible) and on what can realistically be achieved within an individual EA</li> <li>-Ensure that Indigenous perspectives are fully incorporated into Federal and provincial EA processes and into EA harmonization initiatives; Indigenous peoples as full partner in EA processes and in EA reform and harmonization initiatives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Attitudes of all parties can inhibit communications, coordination and problem-solving</li> <li>-Conflict can be constructive</li> <li>-Some validity to attitudes; perspectives not fully reconcilable not should they be; benefits associated with dynamic tension</li> </ul>



Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes

Issues	Measures	Outcomes
<p>consistently applied</p> <p>-View that industry does the minimum and often does not make the effort to determine environmental requirements</p> <p>-View that Indigenous peoples not yet a partner in EA processes; attitudes often still paternalistic</p>		
<p><b>Triggers</b></p> <p>-Concerns with late triggers (depends on alternative selected, construction procedures, design details), with level of detail of requirements when trigger applied at outset, with high degree of discretion regarding if and when many triggers applied, with whether some triggers set too low, with time it takes for a trigger decision to be made and with notification procedures associated with triggers; expectation that these concerns will become more acute with greater use of class assessments</p> <p>- View that no excuses for why proponents should not know about triggers; available through up-front planning, competent consultants and legal advice</p> <p>-Question of whether law list triggers warranted if same matters addressed through permitting</p>	<p>-Timing concerns can be addressed by project committees (involvement from outset regardless of trigger), up-front application (file opened, requirements detailed, site visit, provisional requirements), approvals-in-principle, timing requirements, and brief reports by proponents that address design options and proposed mitigation and compensation measures</p> <p>-Scope, level of detail and consistency concerns can be addressed by detailing permitting requirements (by industry type), focused issue identification, memorandums of understanding, standardized project description requirements and consultation</p> <p>-Reconsider trigger levels, implications of class assessments, notification procedures, discretion and how law list triggers applied</p> <p>Seek to reduce inconsistencies and to educate proponents and consultants</p>	<p>-Time pressures and delays when late triggers; sometimes months or years after</p> <p>-Additional and unnecessary work and costs if trigger levels set too low; no environmental benefit and diversion of resources</p> <p>-Unnecessary environmental impacts with inconsistent trigger application</p> <p>-If trigger-related concerns lead to uncertainty in process, there may be an increased tendency by Federal agencies not to apply the trigger or for proponents to seek to avoid EA requirements</p> <p>-Trigger-related concerns are largely avoidable; a variety of measures available</p>
<b>Issues Concerning Measures to Reduce Duplication and Overlap</b>		
<p><b>Legislation, Accords and Agreements</b></p> <p>-Act fails to distinguish Federal, provincial and Indigenous roles and linkages; also concerns that many terms in Act and regulations too vague, that Act not being consistently or adequately applied and that law list triggers need reconsideration; particular concern with multi-jurisdictional situations</p> <p>-View that current harmonization initiatives weaken Federal environmental role, reduce accountability and public involvement, lower environmental and EA standards, are subject to misinterpretation, are not enforceable, inhibit cooperation,</p>	<p>-Address precision in Act and regulations, role definition for Federal, provincial and Indigenous governments, foundational principles and criteria (e.g., natural justice, principles from James Bay Northern Quebec agreement) and application of Act and regulations; especially law list triggers</p> <p>-Work toward greater consistency in EA requirements (at higher level) within and among governmental levels; a prerequisite to harmonization</p> <p>-Modify harmonization accords and agreements to involve Indigenous peoples as full partners (with funding), to enhance public accountability and</p>	<p>-Limitations in Act and regulations result in confusion, contribute to duplication and overlap-related problems (because of poor role definition) and costs and could result in unnecessary environmental impacts</p> <p>-View that current harmonization approach will lower environmental quality standards and technical quality, reduce plurality of interests and values, reduce accountability, inhibit public understanding and involvement, increase costs and delays and reduce the scope for process innovation</p> <p>-View that current harmonization approach will reduce duplication, improve the efficiency of</p>



Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes

Issues	Measures	Outcomes
<p>coordination and technical synthesis; concern with deficiencies with some provincial EA requirements and that provinces lack resources and objectivity to assume additional responsibility</p> <p>-View that harmonization should be consolidation; the "best of both"; each level remedying the deficiencies of the other</p> <p>-Concern regarding the exclusion of Indigenous peoples from harmonization initiatives; need for harmonization of Indigenous EA processes (both legislated and community-based) with Federal and provincial EA processes; adequate funding required</p> <p><b>Federal Roles</b></p> <p>-Role of responsibility authority needs clarification; question of whether some responsible authorities have the will, the time, the resources and the skills to assume EA coordination responsibilities</p> <p>-Arguments that Agency should assume more proactive roles – technical coordination and integration, environmental protection, Act clarification and implementation, EA practice enhancement and in ensuring public involvement</p> <p>-View that Agency lacks staff and technical expertise to assume a technical integration role; would not be accepted by technical authorities</p> <p>-Concern that REAC treats provinces as stakeholders rather than as partners; inhibits dialogue and problem resolution</p> <p><b>Public and Indigenous Roles</b></p> <p>-Concern with if and when</p>	<p>involvement, to enhance environmental quality and protection, to enhance enforcement potential, to ensure requirements additive, to clarify decisionmaking and dispute resolution and to include a sunset clause; consider provincial resources</p> <p>-Evaluate consequences of accords and agreements; price of efficiency should be effectiveness</p> <p>-Conflicting views regarding the merits of delegation and lead parties</p> <p>-View that harmonization measures unnecessary; overlap and regional variation inherent to Canadian political system; the only priority should be environmental protection</p> <p>-Enhance EA training and resources of responsible authorities</p> <p>-Suggestion that Agency examine panel reports and proceedings and identify what works and what does not work</p> <p>-Agency should <i>cull out</i> extraneous issues and concerns outside mandate, consolidate Federal information, analysis and impact management requirements, challenge when inadequate justification for comments and requirements, clarify other agency comments, attend project meetings, identify responsibility authorities and bring them in as needed, prepare an integrated Federal project staff report, proactively expedite and facilitate (minimize delays), enhance EA practice, reduce bias and provide more direction regarding screenings; include these roles in bi-lateral agreements</p> <p>-Provide addition Agency offices (e.g., Victoria, Regina, Fredericton, Toronto)</p> <p>-Suggestion Agency define and apply minimum EA requirements standards, proactively protect environment and ensure adequate public involvement</p> <p>-Provide participant and intervenor funding for each</p>	<p>environmental management, enhance accountability and assist government</p> <p>-View that a process coordination – consolidation harmonization approach will both reduce inefficiencies and retain a plurality of values and scope of process innovation</p> <p>-EA processes that are largely lacking in Indigenous perspectives, knowledge, rights, concerns and priorities</p> <p>-Poor role definition within and among levels has meant that EA planning process is weak in terms of integration; also means considerable variation in quality of documents and unnecessary environmental impacts</p> <p>-Low key role of Agency and partial withdrawal of Federal role has contributed to significant inconsistencies across country in terms of environmental quality and EA standards</p> <p>-Weak role by Agency has meant that the inherent weaknesses of the Act (e.g., self-assessment) are not being offset</p> <p>-Many areas in which the Agency could be more pro-active</p> <p>-Federal presence strengthens public participation potential (e.g.,</p>

Table 1 - Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes

Issues	Measures	Outcomes
<p>screenings made public</p> <p>-Public role inhibited when timing of two processes not aligned</p> <p>-View that public brought in too late in process and not directly involved in harmonization</p> <p>-Overlapping systems confusing to public</p> <p>-Concern that harmonized processes will mean that consultation based on "lowest common denominator"</p> <p>-Concern with consistency of application of Act to Indigenous projects, absence of Indigenous peoples from harmonization initiatives, limited participant funding for Indigenous peoples and failure to obtain consent of Indigenous peoples for projects that affect them</p>	<p>Federal and provincial EA project</p> <p>-Consistently apply public "highest standard" consultation requirements among levels; early and ongoing involvement based upon clearly defined principles and open and accessible decisionmaking</p> <p>-Ensure direct dialogue with Indigenous communities and funding for conducting their own EA processes</p> <p>-Create policy framework for public and Indigenous involvement (e.g., Saskatchewan)</p> <p>-Formalize application of Act (or equivalent) on reserves, ensure Indigenous involvement in harmonization and obtain Indigenous consent for projects likely to adversely affect Indigenous peoples</p>	<p>intervenor funding)</p> <p>-Limited public involvement in harmonization</p> <p>-System fails to benefit from the knowledge and insights that early and ongoing public involvement provides</p> <p>-Late and limited public involvement in overlapping EA processes that tend to be complex, intimidating and adversarial</p> <p>-Minimal Indigenous involvement in harmonization could inhibit the effective establishment of Indigenous EA regimes</p> <p>-Unnecessary costs and impacts when application to Act to Indigenous projects unclear and underfunded; Indigenous EA processes also not as sound or as thorough as could be</p>

**Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

<b>Issues</b>	<b>Measures</b>	<b>Outcomes</b>
<b>Broader Concerns Furthered or Undermined by Issues or Measures</b>		
<b>Resource Availability</b> -Whether responsible authorities, provinces, and Indigenous peoples have adequate funding to undertake EA responsibilities; particular concern with enforcement and redefined responsibilities under harmonization agreements	-Recognize who has resources and ability to assume EA responsibilities; requires a team rather than a few individuals spread over multiple projects with responsibility for a large geographic area -Provide additional resources for EA to responsible authorities, Agency and Indigenous peoples -Explore how resources can be used more efficiently and effectively	-Sharing of resources critical with resource constraints at all levels -Comments, when resource deficiencies, likely to be incomplete and superficial; EA responsibilities may not be fulfilled -Possibility that EA processes and documents will not adequately benefit from Indigenous perspectives and knowledge; can contribute to avoidable impacts on Indigenous peoples
<b>Gaps in Application</b> -Concern with gaps at both levels rather than duplication and overlap; expectation that resources devoted to harmonization will undermine effort to address gaps -Concern with limited application of EA requirements (at both levels) to smaller projects, activities, policies, plans and programs (that adversely affect the environment) and to actions that might adversely affect Indigenous peoples	-Extend EA requirements to activities and to medium and smaller projects, where cumulative effects a concern; link to carrying capacity; also consider application to plans, programs and policies, where significant adverse environmental impacts likely; also applies to all Federal undertakings (e.g., airports) (both within and outside country), where potentially significant environmental impacts -Study type, nature and consequences of gaps in Canadian EA systems; consider whether harmonization initiatives will widen or close gaps -Ensure gaps in EA application that might adversely affect Indigenous peoples addressed -Establish and ensure minimum national environmental quality standards; ensure no compromises as a result of harmonization -Constantly seek, through EA, to enhance environmental protection and enhancement	-Environmental consequences associated with gaps -Failure to fill gaps undermines the credibility of EA
<b>Environmental Quality</b> -Argument that duplication and overlap not that important; the focus should be on environmental outcomes; define the minimum level of environmental protection -View that coordination desirable only if furthers environment protection	-Establish and ensure minimum national environmental quality standards; ensure no compromises as a result of harmonization -Constantly seek, through EA, to enhance environmental protection and enhancement	-Reduced likelihood of environmental protection and enhancement if secondary consideration with harmonization -Potential for national environmental standards reduced when provinces take the EA lead
<b>Quality and Effectiveness of EA Practice</b> -Concerns with quality and completeness of some screenings and comprehensive studies, with quality of EA reviews and with quality and effectiveness of EA legislation and regulations -Concerns with weak implementation, poor problem definition, poor integration (among disciplines, with other forms of environmental	-Make a concerted effort to raise EA standards; a performance standards approach that focuses on environmental "bottom-line" (e.g., explicit treatment of global environmental issues, environmental justice, need and alternatives, cumulative effects, links among disciplines and implications for Indigenous concerns, perspectives and rights) -Link EA to regional	-Credibility of field will quickly diminish with only limited attention to EA quality and effectiveness; when preoccupied with EA duplication and overlap -Argument EA practice not advancing as rapidly as should be because of limited and indirect consideration of EA quality and effectiveness; particular concern with state of Indigenous EA practice

**Table 1 – Perceived Issues, Measures to Address Issues and Outcomes**

<b>Issues</b>	<b>Measures</b>	<b>Outcomes</b>
management), ineffective and incomplete treatment of Indigenous concerns and failure to focus on environmental "bottom-line"	environmental planning, sustainability strategies and ecosystem-based environmental management -Shift orientation to substance and implementation; current pre-occupation the "mechanics of the process"	



## References

- Bryant, S., April 1997, *Environmental Assessment Harmonization: Implications for Newfoundland and Labrador*, Report to Department of Environment and Labour, Newfoundland and Labrador Legislation Caucus.
- Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME), 1997, *A Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization and Canada-Wide Environmental Assessment Sub-Agreement*
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1993, *Canada-Alberta Agreement for Environmental Assessment Cooperation* Government of Canada and Government of Alberta.
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1994, *The Canadian Environmental Assessment Act – Responsible Authority's Guide*.
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1994, *Canada- Manitoba Agreement for Environmental Assessment Harmonization*. Government of Canada and Government of Manitoba.
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1997, *Canada –British Columbia Agreement for Environmental Assessment Cooperation*. Government of Canada and Government of Alberta.
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1997, *Performance Report for the period ending March 31, 1997*.
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1998, *Estimates – Performance Report for the period ending March 31, 1998*.
- Canadian Environmental Assessment Agency, 1999, *Canada-Alberta Agreement for Environmental Assessment Cooperation (draft for public review)* Government of Canada and Government of Alberta.
- Commission for Environmental Cooperation, 1997, *Draft North American Agreement on Transboundary Environmental Impact Assessment*.
- Commissioner of the Environment and Sustainable Development, May 1998, *Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, Office of the Auditor General of Canada.
- Cumulative Effects Working Group and AXYS Environmental Consulting Ltd., 1999, *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide*.



Economic Commission for Europe, 1991, *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*.

Equus Consulting Group. October 1998, *Stakeholder Advice to Inform – Canada – Alberta Bi-lateral Negotiations on Environmental Assessment Sub-Agreement*. Prepared for Alberta Environmental Protection and CEAA.

Government of Canada, 1997, *Coordination of Federal Authorities of Environmental Assessment Procedures and Requirements Regulations (SOR/97-181)*.

Government of Canada, undated, *Canadian Intergovernmental Agreement Regarding the North American Agreement on Environmental Cooperation*.

Government of Canada, Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1994, *North American Agreement on Environmental Cooperation Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of American*.

Government of Quebec, Government of Canada, Hydro Quebec, James Bay Energy Corporation, James Bay Development Corporation, Grand Council of the Crees of Quebec and Northern Quebec Innu Association, 1975, *James Bay and Northern Quebec Agreement*.

Harrison, K., 1994, "Prospects for Intergovernmental Harmonization in Environmental Policy" in D. Brown and J. Nieberd, eds. *Canada: The State of the Federation*. Kingston: Queen's University, Institute for Intergovernmental Relations.

Independent Review Committee, June 1998, *Four Year Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, Report of the Independent Review Committee.

IGWG / Industry Task Force on Regulatory Reform, July 1988, *An Overview Report – Federal – Provincial – Territorial Review of Environmental Regulations in Canada*.

Jorgensen, J. Mokkelbost, P. Smith, A., Wutzke, C.B., McCoy, E., and G. A. Yarranton, May 1996, *Overlapping Environmental Jurisdictions: Estimation of Economic Costs Associated with Regulatory Delay*, Working Paper # 3, McLeod Institute of Environmental Analysis.

Kennett, S.A., June 1997, *Environmental Assessment and Intergovernmental Relations* (unpublished).

Kennett, S.A., McKoy, E.J. and Dr. G.A. Yarranton, January 1996, *Overlapping Environmental Jurisdictions: Estimation of Economic Costs Associated with Regulatory Delay*, Working Paper # 2, MacLeod Institute of Environmental Analysis.

Natural Resources Canada, April 1998, *Report on the National Workshop on Environmental Regulations Affecting the Mining Sector*.

Natural Resources Canada, July 1998, *Report on a Federally Coordinated Review of Federal Environmental Regulations Affecting Mining in Canada*.

B Sadler, 1996, *International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment, Final Report*. International Association for Impact Assessment and Canadian Environmental Assessment Agency, Ministry of Supply and Services Canada.

Standing Committee on Environment and Sustainable Development, December 1997, *Harmonization and Environmental Protection: An Analysis of the Harmonization Initiative of the Canadian Council of Ministers of the Environment*. House of Commons.



## Appendix A - Interview Form

Interview #:	Position:
Date:	Organization:
Interviewee:	Phone: Fax: e-mail:

1. Some concerns have been expressed regarding the consequences of possible Federal – Provincial (or Territorial) duplication and overlap in EA requirements. In your experience, has this been a problem? Yes ( ) No ( ) Don't Know ( )

*If yes, proceed to Question 2.*

*If no, proceed to Question 7.*

*If Don't Know - Ask who would be a good person to answer the question.*

2. If yes, how often and under what circumstances, do duplication and overlaps tend to occur?

a) Frequency	(e.g., often, occasionally, rarely)	
b) Project Type	(e.g., water resource, energy)	
c) Project Scale	(e.g., large, moderate)	
d) Environmental Component	(e.g., fisheries, wildlife)	
e) Effect	(e.g., cumulative)	
f) Geographic location	(e.g., remote areas, river crossings)	
g) other		
h) other		

3. If yes, what are the main reasons why these problems occur?

a) conflicting trigger or screening criteria	
b) conflicting substantive environmental concerns	

c) conflicting procedures (e.g., timing, committee operations)	
d) conflicting methodological problems	
e) coordination problems	
f) permitting conflicts	
g) variations in environmental standards	
h) opinion differences – basic principles	
i) opinion differences regarding any aspect of EA documents or process	
j) conflicts arising from legislative, regulation, guideline or policy differences	
k) stakeholder perspective differences	
l) other	

4. If yes to conflicting trigger and screening criteria, could you please provide examples.

---



---



---



---



---



---



---

5. If yes, what are the consequences of these overlaps and duplication for decision-making?

- a) time delays ( )
- b) cost increases ( )
- c) impedes decision-making ( )
- d) other ( )

6. If yes, how serious are the consequences?

- a) Major ( )
- b) moderate ( )
- c) minor ( )
- d) minimal ( )

7. If Yes or No, what measures are used to prevent or significantly reduce the incidence and impact of duplication and overlap?

a) multi-lateral and international	
------------------------------------	--



accords and agreements	
b) bilateral agreements	
c) division of responsibilities	
d) joint mediation or panels	
e) joint administrative structures (e.g., committees) or procedures	
f) informal administrative arrangements	
g) individual jurisdictional regulations or guidelines	
h) joint data bases	
i) other	

8. Which of the preceding measures are most effective and why?

Measure	Why
1.	
2.	
3.	

9. Which of the preceding measures are least effective and why?

Measure	Why
1.	
2.	
3.	

9. Can you suggest one or more EA projects, with extensive Federal and provincial (or territorial) involvement, where duplication and overlap was either a problem (that wasn't adequately addressed) or was a potential problem (but was effectively minimized)?

- a) \_\_\_\_\_  
 b) \_\_\_\_\_  
 c) \_\_\_\_\_

9. Who would be worthwhile contacts to discuss these projects further?

Project	Contact	Title	Phone Number


9. a) Are you aware of any examples of other types of EA inter-jurisdictional problems (e.g., international, inter-provincial, provincial-municipal)?

Yes (    )

No (    )

b) If yes, please elaborate.

---

---

---

---

---

---

---

---

10. Do you have any further comments or suggestions?

---

---

---

---

---

---

*Thank you for your cooperation!*



Agence canadienne  
d'évaluation environnementale

Canadian Environmental  
Assessment Agency

# **EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

## **Étude de fond**

**ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES TOUCHANT  
PLUSIEURS INSTANCES**

**Canada**



# **ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES TOUCHANT PLUSIEURS INSTANCES**

**Préparé pour**

**L'Agence canadienne d'évaluation environnementale**

**par**

**David Lawrence  
Lawrence Environmental**

**Août 1999**







## RÉSUMÉ

### Introduction et démarche

Le présent document de travail fait partie d'une série d'études de fond préparées pour le compte de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) en vue de l'Examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (la Loi)*. Il vise à examiner la portée des évaluations fédérales, provinciales ou territoriales d'un même projet, à déterminer s'il se produit d'importants chevauchements et à déceler d'éventuels dédoublements.

Un dédoublement se produit dans les évaluations environnementales (ÉE) lorsque deux instances s'occupent indépendamment l'une de l'autre d'une ou de plusieurs composantes identiques d'un même projet. L'harmonisation des ÉE est une procédure opérée entre deux instances pour réduire les aspects négatifs (convenus par les deux parties) du dédoublement et du chevauchement. Elle prend souvent la forme d'ententes bilatérales. Les perceptions des intervenants varient relativement à l'existence de dédoublements et de chevauchements des évaluations environnementales, à leur importance et à leur caractère positif ou négatif. Le présent document de travail est consacré aux dédoublements et chevauchements entre les paliers fédéral et provinciaux.

L'analyse est fondée sur plus de 130 interviews téléphoniques menées auprès de représentants de 17 organismes fédéraux, de l'Agence, de dix provinces, de deux territoires, de la collectivité environnementaliste, des groupes industriels et des groupes indigènes (terme plus générique qu'autochtones ou que Premières Nations). Plusieurs rapports et documents qui ont été fournis ou mentionnés par les personnes interviewées ont aussi été examinés.

Depuis plusieurs années, les dédoublements et les chevauchements des ÉE ont constitué des préoccupations et des priorités pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Les autorités fédérales et provinciales, de même que l'Agence ont lancé de nombreuses activités qui ont servi et serviront, directement ou indirectement, à réduire l'incidence et la gravité des dédoublements et des chevauchements des ÉE. Les ententes fédérales-provinciales de coopération ou d'harmonisation en matière d'évaluation environnementale et l'*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*, qui fait partie de l'*Accord pancanadien sur la coopération et l'harmonisation environnementale* sont particulièrement importantes. Les réactions aux ententes et à l'Accord sur l'harmonisation en matière d'évaluation environnementale ont été très mitigées. Les groupes environnementalistes, par exemple, ont contesté la nécessité de conclure de telles ententes et se sont interrogés sur leurs éventuelles conséquences sur l'environnement.

## Analyse

### Fréquence d'application à un même projet

Une vaste majorité (98 p. 100 en 1995-1996) des projets assujettis à la Loi ne sont pas visés par les lois provinciales qui régissent l'évaluation environnementale. Les deux paliers de gouvernement ont appliqué les exigences à cet égard à moins de 100 projets en 1995-1996. Au cours de cette même année, 7,5 p. 100 des projets assujettis à l'ÉE en vertu de la législation provinciale ont aussi été soumis à des évaluations environnementales en vertu de la Loi fédérale. La même tendance s'est maintenue au cours des deux années suivantes. Ces données montrent que les probabilités de dédoublement et de chevauchement sont très faibles. Elles sous-évaluent cependant l'importance des participations conjointes aux évaluations environnementales, car la plupart des provinces font d'office appel à des organismes fédéraux particuliers pour l'examen des documents d'évaluation environnementale concernant de grands projets. Lorsque des exigences légales en matière d'ÉE sont appliquées par un seul palier, ce dernier a la discrétion de décider si des conseils seront demandés, offerts ou même envisagés.

### Instances provinciales et territoriales

La façon dont l'incidence, la nature et la gravité des problèmes de dédoublement et de chevauchement des évaluations environnementales sont perçues au niveau provincial varie chez les répondants des instances canadiennes concernées. Les répondants de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Québec et du Nouveau-Brunswick étaient extrêmement préoccupés. Un cadre de travail pour traiter les questions de dédoublement et de chevauchement restantes a été établi en Colombie-Britannique et en Alberta; cadre que l'on s'applique à affiner à travers des ententes bilatérales d'ÉE. Les inquiétudes les plus fréquemment exprimées portent sur la pertinence des commentaires, l'échéancier, le niveau de détails exigé, la notification et la coordination. En définitive, les difficultés s'aplanissent et l'on a fait des progrès pour répondre aux inquiétudes qui se répètent.

Les répondants du Manitoba, de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario ont mentionné des problèmes particuliers, dont quelques-uns étaient sérieux. Ces instances étaient particulièrement préoccupées par les retards dans les déclenchements et la présentation de commentaires.

Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont mentionné que de problèmes mineurs. Les processus d'ÉE y étaient considérés bien harmonisés, avec de bonnes relations de travail, des comités de projet conjoints, un partage des responsabilités fait dans la complémentarité, et un niveau de consensus raisonnable concernant les études techniques, et des procédures d'intégration efficaces.

Dans les Territoires du Nord-ouest, le Nunavut le Yukon, l'ÉE est structurée de façon à être une procédure tripartite (territoire, gouvernement fédéral et peuples indigènes) entièrement intégrée. Les systèmes d'ÉE de ces instances sont organisés de façon à garantir l'harmonisation.

En ce qui concerne les tendances, les provinces ont émis des commentaires quelque peu partagés. L'établissement et l'affinement des nombreuses initiatives d'harmonisation sont perçus de façon positive, mais des difficultés non résolues demeurent au sein des cadres établis à travers l'harmonisation des ÉE.

Les répondants fédéraux avaient tendance à croire que les problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE étaient en grande partie réglés, surtout dans les instances où des ententes sur l'harmonisation des processus en la matière sont en vigueur ou presque achevées et dans les Maritimes, grâce aux bonnes relations de travail. Des problèmes de coordination et d'échéancier ont été signalés. Les préoccupations des groupes industriels avaient tendance à porter surtout sur des industries particulières et à surgir dans des provinces précises. Les groupes environnementalistes étaient davantage préoccupés par les effets négatifs des activités liées à l'harmonisation, spécialement dans les provinces où des ressources insuffisantes sont attribuées à l'ÉE ou dans les cas où l'on juge celles-ci trop proches de l'industrie. Les répondants des groupes Indigènes se sont surtout plaints des manquements dans le traitement de leurs préoccupations et des problèmes posés par l'harmonisation de leurs processus avec ceux des autres paliers de gouvernement.

### **Ministères et organismes fédéraux**

Les préoccupations concernant les dédoublements et les chevauchements varient selon le genre d'organisme et de ministère fédéral. Les préoccupations à cet égard sont minimales dans les agences de financement telles que l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Développement économique Canada (région du Québec) et Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada. Ces organismes préparent de nombreux rapports d'examen préalable. Ils ne préparent des études approfondies que très rarement. Les projets sont en outre peu souvent assujettis aux exigences provinciales en matière d'ÉE. On demande au besoin des conseils à des organismes et ministères provinciaux. Les relations de travail avec les organismes et les ministères provinciaux sont jugées bonnes et la même attitude fondamentale se retrouve dans plusieurs ministères fédéraux tels qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources humaines Canada, Industrie Canada, Patrimoine canadien, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), Travaux publics et Services gouvernementaux, ainsi que Transports Canada. Tous ces ministères assument des responsabilités passablement différentes de celles des provinces. La plupart entreprennent parfois, quand ce n'est pas que très rarement, de grands projets qui nécessitent des études approfondies. Les effets sont en général limités à des terres ou à des réserves domaniales (dans le cas du ministère des

Affaires indiennes et du Nord canadien); on ne consulte les provinces qu'en cas de besoin et les déclencheurs provinciaux d'ÉE sont peu nombreux.

Les organismes de réglementation quasi judiciaires, tels que l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports du Canada et la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada assument des responsabilités en matière de réglementation environnementale qui sont généralement distinctes des évaluations environnementales, mais qui comportent la participation des deux paliers de gouvernement. Les problèmes de dédoublement et de chevauchement portaient surtout sur des questions de chevauchement entre la Commission de contrôle de l'énergie atomique et la Loi ou encore de chevauchement ou de dédoublement entre la Commission et l'organisme provincial de réglementation environnementale plutôt que de chevauchement fédéral-provincial des ÉE. Les problèmes de chevauchement des évaluations environnementales et, dans une moindre mesure, de dédoublement, ont tendance à être liés plus étroitement aux ministères assumant des responsabilités en matière de ressources et d'environnement, tels que Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et le ministère des Pêches et des Océans. Ces ministères ont tendance à croire qu'il existe entre le fédéral et les provinces une répartition nette des responsabilités, ainsi que des communications et consultations qui sont bonnes dans l'ensemble. Les différends se règlent généralement, toute divergence restante représentant une saine et dynamique tension aboutissant à la protection de l'environnement.

Les préoccupations des provinces et du secteur industriel relativement au dédoublement et au chevauchement des ÉE portaient surtout sur l'échéancier, sur la pertinence des commentaires et des exigences, sur les enjeux liés au déclenchement de dispositions législatives et réglementaires ainsi que sur le fait que deux paliers de gouvernement s'occupaient parfois des mêmes composantes environnementales. De nombreuses mesures ont été prises pour prévenir et réduire ces préoccupations, mais certaines divergences subsistent sur le degré de pertinence, d'efficacité et d'application uniforme de ces mesures. Les groupes environnementalistes ainsi que les organismes et ministères fédéraux ont généralement tendance à contester la validité de ces préoccupations ou à les considérer comme largement réglées ou faciles à régler. Les groupes environnementalistes appuient généralement les positions des ministères fédéraux; dans certains cas toutefois, ils préfèrent voir les ministères jouer un rôle plus proactif dans la protection de l'environnement.

### **Composantes environnementales**

Les répondants se sont parfois dits préoccupés (surtout certaines provinces et industries) relativement au fait que deux paliers de gouvernement s'occupaient des mêmes composantes environnementales, telles que la qualité de l'air et le changement climatique, la qualité de l'eau et des effluents, la stabilité géotechnique, l'habitat des oiseaux migrateurs, les ressources forestières, les ressources halieutiques, l'habitat du poisson et les ressources historiques. La mesure dans laquelle des déboulements



d'ÉE se produisent dépend des ressources et de l'expertise disponibles au sein de chaque palier de gouvernement. Les organismes et ministères fédéraux ainsi que les groupes environnementalistes croyaient en général que les points de vue et les domaines de spécialisation fédéraux et provinciaux ne sont pas les mêmes et qu'il se produit généralement une répartition raisonnable et coopérative des responsabilités. Ils ont insisté également sur le fait que les perspectives et les habiletés tendaient à diverger. Les groupes environnementalistes et indigènes étaient en général très préoccupés par les lacunes qui se situent au niveau de l'application de l'évaluation environnementale. Les opinions variaient à savoir si le dédoublement de la composante d'ÉE augmentait (point de vue de l'industrie et de quelques provinces) ou diminuait (point de vue de nombreux membres de la collectivité environmentaliste).

### **Types de projet**

Les préoccupations relatives aux dédoublements et aux chevauchements des ÉE étaient plus souvent liées à l'exploitation minière et forestière (à l'exclusion des scieries), aux aménagements linéaires (particulièrement les routes), aux projets concernant les ressources hydrauliques, aux projets hydroélectriques et aux installations nucléaires qu'elles l'étaient liées à d'autres types de projets. L'industrie et, dans une moindre mesure, les répondants provinciaux et indigènes, ont fait ressortir ces projets.

### **Types de document d'ÉE**

On s'inquiétait très rarement des problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE dans le cas des rapports d'examen préalable, sauf lorsque la préparation de ces rapports avait une incidence sur l'échéancier de l'évaluation environnementale provinciale. Les préoccupations concernant les dédoublements et les chevauchements concernaient plus fréquemment les études approfondies. Ces préoccupations étaient en général exprimées par les provinces et portaient ordinairement sur la correspondance des échéanciers des consultations publiques et de ceux de la prise de décisions. On estimait qu'elles diminuaient en grande partie à cause des procédures coopératives et des dispositions des ententes bilatérales. Certains ministères fédéraux, groupes environnementalistes et répondants indigènes considèrent les échéances lourdes et peu raisonnables à l'occasion.

### **Composantes de l'évaluation environnementale**

On a déterminé que certaines difficultés concernant les chevauchements des ÉE provenaient des différences qui existent entre les paliers fédéral et provincial sur le plan des exigences relatives à l'ÉE. Les points de vue qui ont été exprimés sur la meilleure façon de fusionner les exigences variaient selon les intervenants. L'industrie et quelques provinces tendent à préférer une série d'exigences unique. La plupart des provinces avaient tendance à préférer qu'une partie assume le rôle principal. Les exigences relatives à l'évaluation et à la réglementation environnementales



continueraient d'être satisfaites aux deux paliers de gouvernement. Les groupes environnementalistes favorisaient plutôt un regroupement des meilleurs éléments que comportent les exigences et procédures fédérales et provinciales. Beaucoup de questions de chevauchement sont graduellement réglées à travers des ententes bilatérales d'ÉE et par un dialogue suivi. Les répondants indigènes insistent sur la nécessité d'accorder une attention plus soutenue au chevauchement entre leurs processus d'ÉE et ceux des paliers de gouvernement fédéral et provinciaux (à un moindre degré).

### **Problèmes relevés, mesures correctives et résultats**

Lors de l'étude, les répondants ont indiqué de nombreux problèmes de dédoublement et de chevauchement, des mesures visant à résoudre les problèmes, ainsi qu'à traiter les résultats des problèmes et des mesures prises. Les perceptions étaient très différentes d'un intervenant à l'autre et elles étaient influencées par l'expérience en matière d'ÉE et par l'ampleur des mesures d'harmonisation qui avaient été adoptées. En général, le dédoublement ne constituait une préoccupation que dans certains cas, et même très rarement. Il semble possible d'amenuiser les problèmes de dédoublement si la nécessité de les résoudre est partagée par tous.

Le chevauchement des ÉE est une question plus vaste et plus complexe. Les perceptions et les expériences varient. La validité de certains problèmes déterminés et de certaines mesures pour régler les problèmes sera certainement contestée.

Les provinces et les industries ont fréquemment mentionné comme problèmes les échéanciers, le niveau de détail ainsi que la portée et l'application des déclencheurs de dispositions législatives et réglementaires désignées. De nombreuses mesures ont été prises pour obvier à ces problèmes et pourraient être appliquées plus largement pourvu qu'elles ne soient pas déséquilibrées par les dangers d'échéanciers peu raisonnables et des exigences de précision exagérées.

Les principaux souhaits de l'industrie visaient la clarté, la simplicité, l'efficacité et la cohérence. Même si les mesures proposées pour régler ces problèmes peuvent tourner à l'avantage d'autres participants, il convient de veiller à ce que de telles mesures renforcent l'efficacité des ÉE au lieu de la saper et n'abaissent pas la qualité de l'environnement.

La notification, la consultation, la coordination et le conflit sont des problèmes de chevauchement centraux soulevés principalement par les répondants provinciaux et indigènes. Beaucoup de mesures proposées sont déjà en place et pourraient être plus largement appliquées. Les mesures jugées adéquates par les populations indigènes exigent une attention particulière. La consultation et la coordination sont parfois entravées par les attitudes et les divergences d'opinion; divergences qu'il n'est entièrement possible de supprimer. Certaines collectivités environnementalistes et autorités responsables ont souligné le fait que le conflit est parfois constructif et que la

coopération ne devrait pas exister au prix d'ÉE ou de normes environnementales inférieures.

Beaucoup de préoccupations ont été exprimées au sujet d'éléments hautement discrétionnaires du système d'ÉE et de la perte de cohérence et de responsabilité qui en découle. Plusieurs mesures ont été proposées pour réduire les pouvoir discrétionnaires injustifiés et pour rehausser la visibilité et la responsabilité.

À plusieurs reprises, les répondants provinciaux ont signalé comme problèmes la pertinence des exigences et limites des commentaires fédéraux et des connaissances fédérales sur l'environnement local et les projets. Ces problèmes surgissent parfois dans les organismes provinciaux. D'autre part, on a loué les scientifiques et techniciens spécialisés fédéraux pour leur intuition, leurs bonnes idées et leurs conseils. Les répondants de la collectivité environnementaliste ont tendance à juger les provinces moins objectives et manquant parfois des moyens et de l'expertise nécessaires pour assumer leurs responsabilités dans le cadre de l'harmonisation. Les répondants indigènes se sont plaints du fait que leur monde et leurs points de vue écologique, leurs connaissances traditionnelles et contemporaines, leur culture et leurs droits, leurs opinions et leurs priorités ne recevaient pas suffisamment d'attention. Une approche coopérative couvrant tous les niveaux semblerait essentielle pour utiliser l'expertise écologique disponible et pour garantir l'intégration de connaissances spécialisées, sur les projets et l'environnement.

Plusieurs préoccupations et mesures mentionnées relativement au chevauchement des ÉE concernaient la Loi, les rôles des différents participants au processus d'ÉE, ainsi que les mesures actuelles et proposées en matière d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale. Les points de vue variaient grandement en ce qui concerne la nature des problèmes de chevauchement (y compris sur la détermination de la gravité des problèmes en vue de justifier la nécessité d'une intervention) et de la nature des mesures futures qu'il conviendrait de prendre. Il serait peut-être possible de fournir une assise commune pour la compréhension et l'action si d'autres analyses étaient entreprises sur la nécessité, l'efficacité et les conséquences des mesures actuelles et proposées en matière d'harmonisation des processus d'ÉE. On pourrait également élargir les activités d'harmonisation des processus pour qu'elles englobent les processus d'évaluation environnementale indigènes et pour placer les activités d'harmonisation dans le contexte des efforts qui sont globalement déployés en vue d'améliorer la qualité de l'environnement, de même que la qualité et l'efficacité des ÉE.

## **Conclusions et priorités**

Le dédoublement des évaluations environnementales se produit rarement et il est parfois positif. Il se révèle toutefois évitable lorsque les parties intéressées le veulent bien.

Des problèmes de chevauchement des ÉE surviennent dans les occasions peu nombreuses où deux instances ont une responsabilité imposée par la loi pour un même projet. Ils nuisent parfois à la qualité, à l'efficacité et à l'efficience de la pratique fédérale et provinciale de l'évaluation environnementale. Seule une petite partie des ÉE fédérales et provinciales sont assujetties aux exigences fédérales et provinciales en matière d'évaluation environnementale. Les deux paliers de gouvernement participent à la majorité des projets d'importance qui font l'objet d'une ÉE provinciale. Les problèmes de chevauchement varient selon les instances, le type d'organisme fédéral, la composante environnementale, le type de projet, le type de document d'évaluation environnementale et la composante de l'évaluation. Il faudrait appliquer de façon stratégique des mesures pour prévenir et réduire les problèmes de chevauchement des ÉE.

Les mesures d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale ont atténué les problèmes de dédoublement et de chevauchement et peuvent les atténuer encore davantage. L'application plus large, mais sélective, de ces mesures d'harmonisation (et des nombreuses autres mesures coopératives en matière d'évaluation environnementale) diminuerait probablement les problèmes de chevauchement des ÉE, particulièrement dans le cas des problèmes liés à la synchronisation et au déclenchement. Plusieurs autres mesures seront probablement nécessaires, dans les cadres établis pour l'harmonisation, de même que des mesures connexes afin, notamment, d'améliorer la pertinence des commentaires et des exigences, ainsi que d'améliorer la clarté, l'uniformité, la certitude, la visibilité et la reddition des comptes. Les participants à l'ÉE doivent encore résoudre de nombreux problèmes qui ont trait à la nécessité d'être efficaces et aux conséquences de l'application des mesures d'harmonisation des processus d'ÉE. Il subsiste également des problèmes liés au traitement des préoccupations et des priorités des peuples indigènes dans le cadre des processus d'ÉE fédéraux et provinciaux et relativement à l'harmonisation des processus d'évaluation environnementale indigènes avec ceux des divers paliers de gouvernement.

Les perspectives des intervenants varient énormément en ce qui concerne le dédoublement, le chevauchement et l'harmonisation des évaluations environnementales. Ces perspectives ne sont pas entièrement conciliables. Il est possible d'atténuer certaines différences en soumettant les positions à des analyses de cas, ainsi qu'en évaluant et en vérifiant les mesures d'harmonisation des ÉE actuelles et celles qui sont proposées. Il serait également utile de placer les initiatives concernant le dédoublement et le chevauchement des ÉE dans le contexte d'une démarche plus large visant à maintenir et à rehausser la qualité de l'environnement, de même que la qualité et l'efficacité des ÉE.

Voici quelques-unes des priorités recommandées en vue de continuer à résoudre les problèmes de dédoublement, de chevauchement et d'harmonisation des processus d'ÉE (elles ne sont pas classées par ordre d'importance) :

1. Des études de cas de projets, afin de déterminer l'incidence et l'importance des problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE et de vérifier le bien-fondé des positions;
2. Des évaluations de l'efficacité et des conséquences des mesures d'harmonisation instaurées jusqu'ici;
3. Des protocoles visant à contrôler l'efficacité et les conséquences des mesures actuelles et envisagées en matière d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale;
4. Des tribunes offertes aux détenteurs d'intérêts (ouvertes aux participants fédéraux, provinciaux, indigènes et publics) afin de préciser et d'orienter les mesures visant à résoudre les problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE;
5. Un effort particulier en vue de surmonter le reste des problèmes relatifs à l'échéancier et au déclenchement des dispositions législatives et réglementaires désignées et pour améliorer la pertinence des commentaires et des exigences;
6. Des mesures visant à traiter les besoins et les priorités fédéraux-provinciaux-indigènes en matière d'harmonisation des processus d'ÉE;
7. L'adoption de mesures permettant d'aborder les problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE dans le cadre d'activités plus vastes visant à maintenir et à améliorer la qualité de l'environnement, de même que la qualité et l'efficacité des évaluations environnementales.





## Table des matières

---

Résumé	2
Analyse	3
<b>1 INTRODUCTION ET MÉTHODE</b>	<b>12</b>
1.1 But	12
1.2 Portée et définitions	12
1.3 Méthodologie	13
1.4 Limites	15
1.5 Contexte	16
1.6 Organisation du document de travail	20
<b>2 ANALYSE DES DÉDOUBLEMENTS ET DES CHEVAUCEMENTS DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES</b>	<b>21</b>
2.1 Fréquence de l'application à un même projet	21
2.2 Instances provinciales et territoriales	23
2.3 Organismes fédéraux	25
2.4 Composantes environnementales	29
2.5 Types de projet	30
2.6 Types de documents d'évaluation environnementale	31
2.7 Composantes de l'évaluation environnementale	31
2.8 Problèmes relevés, mesures à prendre face à ces problèmes et résultats	32
<b>3 CONCLUSIONS ET PRIORITÉS</b>	<b>35</b>
Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats	38
Bibliographie	52
Annexe A - Questionnaire d'interview	55



# 1 INTRODUCTION ET MÉTHODE

## 1.1 But

Le présent document de travail fait partie d'une série de plusieurs études de fond préparées pour le compte de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) en vue de l'Examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (la Loi)*. Il vise à examiner la portée des évaluations fédérales, provinciales ou territoriales d'un même projet, à déterminer s'il se produit des chevauchements importants et à déceler les éventuels dédoublements.

## 1.2 Portée et définitions

Un dédoublement d'évaluations environnementales (ÉE) se produit lorsque deux instances s'occupent, indépendamment l'une de l'autre, d'une ou de plusieurs composantes identiques d'un même projet, au niveau de la procédure (p. ex. notification, réunions publiques, audiences publiques) ou au niveau du fond (p. ex. qualité de l'air, pêches). Un dédoublement peut être perçu comme positif (p. ex. points de vue différents, mais complémentaires) ou négatifs (p. ex. redondance inutile). Les opinions des intervenants divergent souvent lorsqu'il s'agit de déterminer si les dédoublements sont positifs ou négatifs.

Un chevauchement se produit dans les évaluations environnementales lorsque deux instances ont la responsabilité légale de toutes les composantes d'un même projet, ou de quelques composantes seulement. Un chevauchement peut aussi être positif ou négatif, selon la perspective adoptée par les intervenants.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un chevauchement tel que nous l'avons défini, il arrive en outre souvent que plusieurs paliers de gouvernement participent à un processus d'ÉE visant un même projet, alors qu'un seul d'entre eux en est responsable. On communique souvent des documents provinciaux d'ÉE à divers ministères fédéraux ou que des représentants de ces organismes fassent partie d'une équipe chargée de l'examen de l'ÉE d'un projet. De même, des ministères fédéraux consultent souvent des ministères provinciaux lorsqu'ils préparent des examens préalables et des études approfondies. Cette approche coopérative informelle contribue à garantir que l'expérience et l'expertise des deux paliers sont mises à contribution dans l'examen du projet. Là où les exigences relatives à l'ÉE ne concernent qu'un seul palier, les autres ministères peuvent ou non y participer. Le ministère qui est légalement responsable peut choisir d'accepter ou non les conseils offerts.

Par « harmonisation des processus d'évaluation environnementale », on entend une procédure intergouvernementale qui vise à amenuiser les aspects négatifs (tel que convenu par les deux parties) des dédoublements et des chevauchements. L'harmonisation prend souvent la forme d'ententes bilatérales en matière d'évaluation environnementale.

Le présent document de travail aborde essentiellement les dédoublements et les chevauchements entre les paliers fédéral et provinciaux. Bon nombre des problèmes de dédoublement et de chevauchement abordés dans le présent document, ainsi que les mesures prises à cet égard, seraient aussi applicables éventuellement à des situations dans lesquelles :

- deux paliers de gouvernement participent à un processus d'ÉE visant un même projet, mais où un seul palier détient l'autorité à cet égard;
- il existe des problèmes de dédoublement et de chevauchement entre les paliers fédéral ou provincial et les dispositions indigènes en matière d'ÉE;
- il existe des problèmes de dédoublement et de chevauchement entre la Loi et des organismes de réglementation quasi judiciaires tels que l'Office national de l'énergie (ONE);
- il existe des problèmes de dédoublement et de chevauchement entre des organismes quasi judiciaires comme la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) et des ministères provinciaux de l'Environnement.

### 1.3 Méthodologie

L'analyse est fondée sur une série d'interviews téléphoniques (plus de 130) menées auprès de personnes qui font partie du système canadien d'évaluation environnementale, notamment :

- 17 organismes et ministères fédéraux (autorités responsables – AR);
- l'Agence canadienne d'évaluation environnementale;
- dix provinces et deux territoires (Yukon et Territoires du Nord-Ouest);
- la collectivité environnementaliste (groupes environnementalistes, représentants du droit de l'environnement);
- des groupes industriels;
- des groupes indigènes (terme plus générique qu'Autochtones ou que Premières Nations).

On trouvera à l'Annexe A une copie du questionnaire d'interview. L'établissement d'une liste de personnes à interviewer a commencé avec les membres du Comité consultatif de la réglementation de l'Agence, du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale (CSEE) et de la liste des administrateurs d'ÉE. On a aussi étudié les rapports annuels de rendement de l'Agence, qui contiennent un sommaire statistique des documents relatifs aux ÉE établis par chaque organisme et ministère fédéral.

Les premières personnes contactées ont été nombreuses à proposer des noms d'autres personnes à interviewer. Des répondants fédéraux ont parfois indiqué que l'on devrait communiquer avec chacun de leurs bureaux régionaux. Des représentants de la collectivité environnementaliste ont fréquemment donné les noms d'autres personnes qui possèdent de l'expérience dans le domaine. Les personnes-ressources de l'Agence, au siège social comme dans les bureaux régionaux, qui ont une expérience directe de la coordination des processus d'évaluation environnementale et de l'étude des documents connexes, ont aussi été interviewées. En outre, il a fallu procéder à plusieurs interviews de suivi, puisque les problèmes de dédoublement et de chevauchement avaient tendance à se retrouver dans des organismes et ministères fédéraux.

La firme Lawrence Environmental s'est occupée de toutes les interviews, sauf de celles qui ont été menées auprès des représentants de groupes et d'associations indigènes. L'Agence, sur les conseils de diverses associations indigènes, a adjudgé un marché pour les services d'un expert-conseil distinct pour la liaison avec les indigènes. C'est la firme Winds and Voices Environmental Services Limited qui s'est occupée de toutes les interviews menées auprès des indigènes. Lawrence Environmental n'est responsable que de l'analyse des résultats de ces interviews.

Il est souvent arrivé que des répondants aient généreusement proposé et, dans de nombreux cas, fourni des documents de référence pertinents. Ces documents ont été étudiés. On a interviewé la plupart des personnes dont les noms avaient été proposés. Il n'a pas été possible, dans les limites de temps et de budget à notre disposition, d'effectuer toutes les interviews de suivi suggérées. Toutefois, au cours du dernier tiers des interviews, on a largement repris les mêmes questions, suggestions et thèmes généraux et spécifiques. Tout point de coupure est fondamentalement arbitraire. Toutefois, en raison de la récurrence des questions et des propositions, on a obtenu une base suffisante pour procéder à l'analyse.

Nous ne donnons pas la liste des répondants pour des raisons de confidentialité.

Le formulaire d'interview a servi de point de départ pour la plupart des entretiens. Dans presque tous les cas, la question des dédoublements et des chevauchements éventuels était un sujet bien connu des répondants. De nombreux représentants des provinces et de la collectivité environnementale se sont déclarés surpris que la question soit encore soulevée. Les représentants des provinces et du secteur industriel considéraient généralement que l'existence du problème avait été clairement démontrée et que ces problèmes avaient été réglés depuis un certain nombre d'années. L'heure était maintenant venue de perfectionner, d'étendre et d'appliquer des solutions à certains domaines qui posent encore des difficultés. Les représentants de la collectivité environnementaliste estimaient que l'on avait déjà prouvé que le dédoublement



et le chevauchement étaient un problème négligeable ou un mythe. Qu'il fallait maintenant passer à la résolution plus pressante des lacunes relatives aux exigences et aux pratiques d'ÉE au Canada, comme on aurait dû le faire depuis longtemps. Les répondants indigènes étaient plus préoccupés par la relation entre leurs propres processus d'ÉE et ceux des gouvernements fédéral et provinciaux. Ils étaient inquiets du traitement de leurs préoccupations et de leurs priorités dans le processus fédéral d'évaluation environnementale.

Une fois ces points de référence initiaux établis, les répondants ont exposé leurs expériences, la nature et le fondement de leur position, ainsi que les mesures qui, selon eux, ont été et devraient être utilisées pour régler les problèmes tels qu'ils les percevaient. Les commentaires et les propositions qui ont été faits au cours de ces interviews étaient toujours réfléchis et empreints de perspicacité.

Un bref examen des résultats des interviews et des documents d'appui a montré que l'analyse devrait être plus qualitative que quantitative. Seule une analyse semi quantitative ou qualitative pourrait rendre la profondeur et la richesse des observations et des propositions. Au mieux, seuls des qualificatifs semi quantitatifs tels que « important », « fréquent », « mineur » et « rare » pouvaient être utilisés pour décrire la différence entre les problèmes récurrents et non récurrents, de même qu'entre les problèmes importants et mineurs. L'analyse ne pouvait être quantitative que dans la mesure où elle indiquait à quelle fréquence les processus fédéral et provincial d'évaluation environnementale se sont appliqués à un même projet.

Les répondants ont cité de nombreux exemples de projets pour présenter différents aspects et élaborer leurs opinions à cet égard. À l'origine, on avait espéré intégrer ces exemples dans le document de travail comme moyen de fournir une assise à l'analyse. Toutefois, comme différents répondants ont souvent utilisé le même projet pour étayer des positions contradictoires, on a conclu qu'il ne faudrait citer des exemples qu'après une évaluation convenable du projet, de l'historique et des caractéristiques environnementales locales, de la position adoptée par chacun des « intervenants » et de la justification de ces positions. Il n'était pas pratique de réaliser de telles analyses dans le cadre de la préparation du présent document de travail. Celui-ci ne comporte donc pas d'exemples de projets.

## 1.4 Limites

Ce document de travail représente, au mieux, une série d'impressions partielles. Voici quelques-unes des principales limites de cette étude :

- Les diverses perceptions et expériences des participants à l'étude circonscrivent l'analyse.



- Les participants à l'étude ne sont ni pleinement « représentatifs » des groupes ou organismes dont ils sont membres, ni entièrement révélateurs d'un secteur plus vaste.
- Bien que l'on puisse définir le dédoublement et le chevauchement de façon assez précise, les expériences des participants à l'étude englobent de nombreuses questions et situations (connexes) liées à la participation d'instances multiples à des évaluations environnementales. Par exemple, il était difficile de faire la différence entre les préoccupations des répondants lorsque plus d'un palier avait la juridiction sur le projet par rapport à leurs préoccupations dans les situations où cette responsabilité incombait à un seul palier, mais où l'autre palier participait volontairement au projet.
- Il faudrait, pour obtenir des preuves précises et certaines de l'incidence et de l'importance des dédoublements et des chevauchements (si une telle tâche est dans le domaine du possible) effectuer une analyse détaillée et complète d'études de cas (le présent document pourrait alors aider à structurer ce genre d'analyse).

Ces limites méthodologiques sont aggravées par le contexte complexe, incertain et fluide dans lequel sont étudiées conjointement les questions des dédoublements et des chevauchements dans les régimes canadiens d'évaluation environnementale. Les régimes d'évaluation environnementale sont très différents d'un organisme ou d'une instance à l'autre. Les lignes de démarcation entre les points de vue, les problèmes et les mesures prises pour régler les problèmes se chevauchent eux-mêmes et sont perméables. L'introduction et l'application de mesures visant à réduire et à améliorer les dédoublements et les chevauchements éventuels, ainsi que les problèmes connexes ont été entreprises, à des degrés divers, au sein des organismes et instances.

En dépit de ces limites, l'analyse qui suit peut contribuer, on l'espère, à faire avancer le débat. L'objectif immédiat du document est de donner un aperçu d'un domaine complexe en le structurant et en l'intégrant partiellement. Dans la mesure où cet objectif est atteint, il sera plus facile d'introduire des modes de perfectionnement et des réformes qui pourront contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficacité des pratiques de l'évaluation environnementale.

## 1.5 Contexte

Depuis plusieurs années, les dédoublements et les chevauchements des ÉE constituent une préoccupation et une priorité pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Bon nombre d'autorités fédérales et provinciales et l'Agence ont mis sur pied de nombreuses activités qui ont servi et serviront, directement ou indirectement, à réduire la fréquence et la gravité des problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE.

Ainsi, des ententes bilatérales (fédérales-provinciales) de coopération ou d'harmonisation en matière d'évaluation environnementale, ont été signées ou sont en cours de négociation avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Ontario. Les deux parties à ces ententes conviennent de respecter leurs responsabilités constitutionnelles mutuelles, notamment un partage de la responsabilité en matière d'environnement. Le contenu varie d'une entente à l'autre, mais elles contiennent en général de nombreuses dispositions visant à réduire l'occurrence et la gravité des problèmes de dédoublement et de chevauchements des ÉE.

Voici quelques exemples de clauses pertinentes: une seule série de documents d'évaluation environnementale, des dispositions prévoyant des audiences conjointes, l'établissement de bureaux et la nomination de personnes-ressources désignées, des modalités coordonnées en ce qui a trait à la notification, à la divulgation de l'information, à la mise en commun de renseignements, des échéanciers, des points de décision, la surveillance, la participation du public et des indigènes, ainsi que l'établissement et l'exploitation de registres publics. Les ententes prévoient une démarche conjointe en vue de déterminer les responsabilités, la portée des documents et de leur analyse, ainsi que l'existence ou non d'effets hors frontières (conformément à la convention de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe - CEE-ONU) (*Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière - 1991*) (ratifiée par le gouvernement canadien le 19 mai 1998). Elles contiennent des dispositions qui prévoient des ententes auxiliaires en vue de traiter des questions telles que le partage des coûts, les mécanismes d'examen préalable, les procédures pour les commissions d'examen conjoint et les cadres pour les ententes propres à un projet particulier.

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), sauf le ministre du Québec, ont signé l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* le 28 janvier 1998. L'objectif de cet Accord est d'améliorer la coopération et la protection de l'environnement d'un bout à l'autre du pays. Cet Accord-cadre fixe la perspective, les objectifs et les principes communs qui régiront le partenariat des instances, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'ententes auxiliaires. Les ministres du Canada, de neuf provinces et des territoires ont aussi signé des ententes auxiliaires en matière d'évaluation, d'inspection et de normes environnementales.

L'*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale* comporte plusieurs dispositions relatives aux problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE. En voici quelques exemples : des principes communs, des composantes communes en matière d'information, une série précise d'étapes à suivre au cours du processus d'évaluation (notamment des dispositions concernant la participation du public), une seule évaluation, des clauses sur la définition des rôles (p. ex. partie principale et autres parties participantes) pour divers types de

projets, les critères à utiliser pour déterminer les meilleures conditions dans lesquelles effectuer une évaluation, un seul processus d'audiences publiques, des liens avec la prise de décisions, des dispositions concernant les calendriers d'activités et l'imputabilité, les mesures de gestion et d'administration (y compris une stipulation que les parties procéderont à la révision de leurs pratiques en matière d'évaluation environnementale pour s'assurer qu'elles sont encore efficaces, efficaces et de haute qualité).

L'Entente auxiliaire doit être mise en oeuvre par des ententes bilatérales et des modifications aux lois ou aux processus d'ÉE. Le *Projet d'entente Canada-Alberta pour la coopération en matière d'évaluation environnementale* doit servir à la mise en vigueur de l'Accord et de l'Entente auxiliaire. Les dispositions pertinentes comprennent notamment : les définitions des principales expressions utilisées (p. ex. évaluation environnementale coopérative, évaluation environnementale, responsabilité en matière d'évaluation environnementale, commission d'examen conjoint, parties, partie principale, autre partie), bureaux désignés, personnes ressources avant la notification, notification, détermination des parties et de la partie principale, réalisation d'évaluations environnementales coopératives, registre public, participation du public, calendriers des activités et ressources, coordination des décisions, considérations transfrontalières internationales, considérations autochtones, surveillance et efficacité des Ententes. Les Annexes au projet d'entente Canada-Alberta prévoient un guide de l'équipe d'examen technique des projets, des commissions d'examen conjoint et d'autres activités en matière de coopération environnementale.

La combinaison des ententes bilatérales, des ententes auxiliaires, de l'Accord pancanadien et de l'Entente auxiliaire en matière d'évaluation environnementale représente une tentative continue visant à améliorer la coopération et l'harmonisation. Bon nombre des dispositions mentionnées ci-dessus devraient empêcher les problèmes de dédoublement et de chevauchement des évaluations environnementales et améliorer la situation à cet égard. Des ajustements seront nécessaires (certains ont déjà été apportés et d'autres le sont encore) pour tenir compte des circonstances propres à chaque instance, pour répondre aux problèmes décelés grâce à la surveillance des expériences acquises dans le cadre des ententes actuellement en vigueur et pour traiter les nouveaux problèmes et ceux à venir en matière d'environnement et d'ÉE.

Le *Projet d'Entente nord-américaine sur l'évaluation de l'impact environnemental transfrontalier* et l'*Entente intergouvernementale canadienne concernant l'entente nord-américaine en matière de coopération environnementale* devraient faciliter une approche coopérative à l'analyse et à la gestion des effets hors frontières.

L'Agence s'est efforcée d'élargir la coopération entre les instances lors des évaluations environnementales, par l'inclusion de représentants provinciaux aux réunions des comités régionaux de coordination des évaluations environnementales, par exemple; la participation des provinces au Comité consultatif de la réglementation de l'Agence; des réunions annuelles des administrateurs d'évaluation environnementale fédéraux et provinciaux; la coordination fédérale-provinciale par l'intermédiaire des bureaux régionaux de l'Agence; des échanges de renseignements avec les provinces et les territoires (entre autres) au moyen de l'Index fédéral des évaluations environnementales; la participation à la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, et à la *Convention du Nord-Est québécois*; des examens conjoints par des commissions; la participation des provinces à la préparation de directives d'évaluation environnementale (p. ex. la publication *Évaluation des effets cumulatifs : Guide du praticien*); des références explicites au travail avec d'autres paliers de gouvernement dans le *Règlement sur la coordination fédérale* et dans divers documents exposant les lignes directrices en matière d'évaluation environnementale (p. ex. le *Guide des autorités responsables*).

Quant à la qualité et à l'efficacité des ÉE, des normes améliorées, uniformes et faisant largement autorité pourraient contribuer à la réduction des problèmes de dédoublement et de chevauchement. L'Agence a participé à l'adoption de pratiques plus uniformes et de qualité supérieure, à l'aide, par exemple, de la préparation de nombreuses directives, de la participation à l'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* et de la préparation de la *Norme provisoire d'évaluation environnementale*.

Les activités précédentes constituent le contexte dans lequel se situent les problèmes et les préoccupations en matière de dédoublement et de chevauchement soulevés dans le présent document de travail. Elles peuvent aussi servir de point de départ à d'autres programmes. Parallèlement, de nombreuses préoccupations ont été résolues et d'autres subsistent quant à la justification de ces activités et aux éventuelles conséquences connexes. L'Agence, d'autres organismes et ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et les répondants du secteur industriel convenaient généralement que des progrès considérables ont été réalisés dans la prévention des problèmes de dédoublement et dans la réduction des chevauchements. Les participants à l'étude pensaient généralement que les perspectives d'amélioration continue de solution des difficultés qui subsistent en matière de dédoublement et de chevauchement sont bonnes, en raison des mesures complémentaires qui sont envisagées, en cours de négociation ou en voie d'être mises en œuvre. Plusieurs répondants provinciaux et du secteur industriel ont fortement souligné le fait que l'on n'a pas encore réglé, ou résolu convenablement, certains problèmes de chevauchement (et, dans une bien moindre mesure, de dédoublement).



L'opinion selon laquelle il faut prendre des mesures pour régler les problèmes de dédoublement et de chevauchement est loin de faire l'unanimité. À la suite de l'étude de 187 documents d'examen préalables provenant de onze organismes fédéraux, le commissaire à l'environnement et au développement durable concluait qu'il y a peu de preuves suggérant un dédoublement des activités fédérales et provinciales. Le Comité permanent sur l'environnement et le développement durable est parvenu à la même conclusion, et a souligné qu'il n'y a pas assez de preuves suggérant un chevauchement et un dédoublement des réglementations ou activités environnementales des gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux. Ce comité concluait en outre que l'on aurait dû effectuer une analyse détaillée et complète de toutes les lacunes, chevauchements et dédoublements dans le régime actuel de gestion de l'environnement avant de conclure l'Accord et les Ententes auxiliaires.

Certains critiques, surtout au sein de la collectivité environnementaliste, ont soutenu que les dédoublements et les chevauchements sont, au mieux, des problèmes minimes, faciles à résoudre (ou en fait déjà résolus en grande partie). À leur avis, il s'agit au pire de mythes ou de tentatives de dissimulation visant à faire avancer d'autres programmes et notamment à inciter le gouvernement fédéral à se retirer des évaluations environnementales. Ils prétendent que l'accent qui est mis sur la réduction des dédoublements et des chevauchements détournera l'attention de besoins plus pressants comme la nécessité de combler les lacunes en matière de protection environnementale, ainsi que le maintien et l'amélioration de la qualité de l'environnement et de l'efficacité des pratiques en évaluation environnementale. Voici quelques autres préoccupations mentionnées : la nature fermée du processus de négociation, l'absence de représentants indigènes, les questions d'interprétation, de responsabilité financière, de participation du public et d'application, ainsi que la possibilité d'une baisse des normes en matière d'environnement et d'évaluation environnementale à la suite de changements touchant les ressources et la qualité de la législation relative à l'évaluation environnementale.

Les préoccupations qui précèdent soulignent l'importance d'une évaluation complète et continue des conséquences possibles et actuelles des mesures d'harmonisation pour la qualité de l'environnement et la qualité et l'efficacité des évaluations environnementales.

## **1.6 Organisation du document de travail**

La Section 1 (Introduction et méthode) a présenté le cadre d'analyse. Elle indique l'objet du document de travail, donne des définitions des termes clés et des détails sur la portée de l'étude; elle présente la méthodologie employée, souligne les limites de l'étude et situe l'analyse dans le contexte continu des activités fédérales et provinciales visant à harmoniser les exigences en matière

d'évaluation environnementale et à faciliter la coopération fédérale-provinciale dans ce domaine.

La Section 2 (Analyse des dédoublements et des chevauchements des évaluations environnementales) étudie dans quelle mesure les processus fédéraux et provinciaux d'ÉE peuvent s'appliquer à un même projet, étudie la répartition des problèmes de dédoublement et de chevauchement (parmi les instances, les organismes et ministères fédéraux, les composantes environnementales, les types de projet, les types de documents d'évaluation environnementale et les différents aspects de l'évaluation environnementale) et elle regroupe, classe et résume les problèmes de dédoublement et de chevauchement décelés, les mesures prises en vue de résoudre ces problèmes, ainsi que les résultats des problèmes et des mesures.

La Section 3 présente les principales conclusions du document de travail et les priorités qu'il propose.

## **2 ANALYSE DES DÉDOUBLEMENTS ET DES CHEVAUCEMENTS DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES**

La présente section étudie dans quelle mesure les processus fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale peuvent s'appliquer à un même projet. Elle examine les tendances et les constantes dans la répartition des problèmes de dédoublement et de chevauchement parmi les instances, les organismes et ministères fédéraux, les composantes environnementales, les types de projet, les types de documents d'ÉE et les divers aspects de l'ÉE. Elle rapporte comment les détenteurs d'intérêts perçoivent les problèmes de dédoublement et de chevauchement des évaluations environnementales et elle indique les mesures qui ont été prises en vue de résoudre ces problèmes, ainsi que les résultats des problèmes et de ces mesures.

Les points de vue et les expériences des répondants ont forcément une influence sur les caractéristiques, les problèmes, les possibilités et les conséquences indiqués. Les tendances prennent largement la forme d'impressions concernant l'orientation du changement. Comme on pouvait s'y attendre, ces impressions sont parfois contradictoires.

### **2.1 Fréquence de l'application à un même projet**

La Loi s'applique dans les domaines de compétence fédérale. Les dix provinces ont toutes leurs propres exigences en matière d'ÉE, en grande partie sous la



forme de lois ou de règlements, qui s'appliquent dans les domaines de compétence provinciale. Les trois territoires ont adopté des dispositions en matière d'ÉE ou sont sur le point d'en avoir. Les régimes territoriaux sont conçus de façon à être pleinement intégrés. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la responsabilité en matière d'environnement (c.-à-d. qu'ils ont des juridictions concourantes).

En novembre 1996, l'Agence a effectué une analyse des projets assujettis aux processus fédéral d'ÉE, au processus provincial d'ÉE et à une évaluation par les deux paliers de gouvernement. Cette analyse portait sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996. L'examen a permis de déterminer que moins de 100 grands projets ont été soumis à des évaluations environnementales par les deux paliers de gouvernement. Une vaste majorité (98 p. 100) des projets assujettis à la Loi fédérale n'étaient pas assujettis aux lois provinciales relatives à l'évaluation environnementale. Environ 2 p. 100 des projets ont été évalués par les deux paliers. Globalement, seulement 7.5 p. 100 des projets assujettis à l'évaluation environnementale en vertu de la législation provinciale étaient aussi visés par la Loi fédérale. Dans toutes les provinces, les deux paliers ont procédé à l'évaluation de projets. Dans la majorité des provinces, moins de dix projets ont été soumis à des ÉE en vertu des lois provinciales et fédérales en vigueur.

La même tendance a été observée lors d'un survol des évaluations environnementales réalisées par les deux paliers de gouvernement ces deux dernières années. Le gouvernement fédéral a préparé entre 5 700 et 6 000 ÉE au cours des deux derniers exercices financiers écoulés. Moins de 0,05 p. 100 de ces évaluations étaient des études approfondies. Habituellement, les rapports fédéraux d'examen préalable sont des documents internes qui ne nécessitent pas de participation provinciale. La participation des provinces est plus probable dans le cas des études approfondies. Les gouvernements provinciaux ont, au total, examiné environ 450 ÉE chaque année. Seulement un petit nombre de projets (moins de 100 chaque année) ont fait l'objet d'un examen officiel par les deux paliers de gouvernement. Le financement est le plus courant des déclencheurs fédéraux liés aux projets provinciaux (estimé entre 75 et 95 p. 100 dans les provinces maritimes). Les déclencheurs des plus grands projets provinciaux tendent de plus en plus à être liés aux pêches ou aux eaux navigables. Le faible pourcentage de chevauchement est attribuable aux différences qui existent entre les déclencheurs contenus dans les dispositions fédérales (promoteur fédéral et aide financière, cession de terres domaniales ou Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées) et les déclencheurs prévus dans les dispositions provinciales (importance et type du projet). Bien que le chevauchement soit limité, il a tendance à se produire plus fréquemment avec les plus grands projets très en vue.

Les données qui précèdent montrent le caractère très limité du dédoublement et du chevauchement des ÉE. Elles sous-évaluent toutefois le rôle conjoint des

deux paliers de gouvernement dans les évaluations environnementales. Toutes les provinces, sauf une, font d'office appel à des organismes et ministères fédéraux particuliers pour l'examen des documents d'évaluation environnementale. Il arrive fréquemment que des représentants fédéraux siègent à des comités provinciaux chargés de l'examen de l'évaluation environnementale d'un projet, qu'il soit ou non de compétence fédérale. Les organismes et ministères fédéraux font aussi appel fréquemment à des organismes et ministères provinciaux, selon leurs besoins, pour préparer des rapports d'examen préalable et d'études approfondies visant des projets qui ne sont pas assujettis aux exigences provinciales en matière d'évaluation environnementale.

## 2.2 Instances provinciales et territoriales

Comme on l'a exposé en détail à la Section 1.5, de nombreuses activités fédérales et activités conjointes (fédérales-provinciales) visaient ces dernières années à régler des problèmes de dédoublement et de chevauchement. Certains problèmes de chevauchements d'évaluations environnementales, et, dans une moindre mesure, de dédoublement, subsistent dans les dix provinces.

La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Québec et le Nouveau-Brunswick étaient les provinces les plus concernées. En Colombie-Britannique et en Alberta, on a établi un cadre pour régler les problèmes de dédoublement et de chevauchement qui subsistaient. On le perfectionne à l'aide d'ententes bilatérales en matière d'évaluation environnementale. On a décelé divers problèmes relatifs à la pertinence des commentaires, au niveau de détail des exigences, à l'échéancier, à la notification et à la coordination. On a remarqué qu'en bout de ligne, les problèmes sont toujours réglés. On a fait quelques progrès dans le règlement des problèmes récurrents. On a décelé qu'à plusieurs reprises, des organismes et ministères fédéraux et provinciaux s'étaient occupés des mêmes éléments environnementaux, que des différends de nature technique et politique s'étaient produits, ainsi que des cas inutiles (selon les provinces) d'activités supplémentaires de consultation du public. Parmi les aspects positifs qui ont été mentionnés relativement à l'interaction fédérale-provinciale, on a indiqué l'aide à la recherche environnementale, l'utilisation de l'expertise fédérale en matière d'environnement et, de façon générale, une bonne coopération informelle au niveau opérationnel.

Le Manitoba, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario ont soulevé des problèmes particuliers de dédoublement et de chevauchement. Ces instances étaient particulièrement touchées par des retards au niveau des déclencheurs et de la présentation de commentaires. On s'est plaint quelquefois du manque de régularité et d'opportunité des communications transmises dans le cadre d'examens préalables et d'études approfondies, et à propos de la pertinence des commentaires et des exigences.

Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard considéraient les dédoublements et les chevauchements comme des problèmes minimes. Les processus d'évaluation environnementale étaient considérés comme bien harmonisés, avec de bonnes relations au niveau opérationnel, des comités conjoints pour les projets, une bonne division des responsabilités et un niveau raisonnable de consensus relativement aux études techniques et à l'intégration efficaces des procédures. On a mentionné la tendance occasionnelle des organismes et ministères fédéraux à prendre trop de temps pour déterminer s'ils devaient agir à titre d'autorité responsable et présenter des commentaires. Des difficultés découlent parfois du fait que les commentaires traduisent un manque de connaissances de la région et que les communications laissent à désirer.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon, l'évaluation environnementale est conçue de façon à être une procédure entièrement intégrée et tripartite – le territoire, le gouvernement fédéral et les peuples indigènes. Dans ces juridictions, les régimes d'ÉE sont conçus pour assurer l'harmonisation. Il est encore trop tôt pour savoir si ce sera vraiment le cas. Il reste plusieurs problèmes à résoudre.

Les commentaires des provinces sont quelque peu partagés en ce qui a trait aux tendances. L'établissement et le perfectionnement des nombreuses activités d'harmonisation sont considérés comme positifs. Il reste toutefois des problèmes à résoudre dans le cadre établi au moyen de l'harmonisation des processus. Les tendances sur le plan géographique, selon le point de vue fédéral, ne correspondent pas précisément aux opinions avancées par les répondants provinciaux. Bien que l'on ait reconnu qu'il existait des problèmes de coordination et de synchronisme, les organismes et ministères fédéraux croient généralement que les problèmes de dédoublement et de chevauchement des évaluations environnementales sont largement réglés, surtout dans les juridictions où des ententes bilatérales sont en vigueur ou sont sur le point d'être conclues. Au Québec, on a reconnu qu'il existait des problèmes occasionnels de chevauchement et, dans une moindre mesure, de dédoublement. On a indiqué que les communications au niveau opérationnel étaient généralement satisfaisantes. En général, les répondants fédéraux étaient d'avis que les dédoublements et les chevauchements ne constituent pas des problèmes importants dans les Maritimes, surtout grâce aux bonnes relations qui sont entretenues au niveau opérationnel. On a reconnu l'existence de problèmes occasionnels en ce qui a trait au calendrier.

Les problèmes du secteur industriel en matière de dédoublement et de chevauchement des ÉE portent généralement sur certaines industries et sont concentrés dans des provinces particulières (p. ex. les mines en C.-B., le nucléaire en Saskatchewan, les forêts au Manitoba et en Saskatchewan). Les groupes environnementalistes étaient davantage préoccupés par les

conséquences possibles des activités d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale, surtout dans les provinces où l'on n'y consacrait pas les ressources suffisantes ou lorsque les autorités provinciales étaient considérées comme trop proches des industriels. Les répondants indigènes ne se sont généralement plaints que des lacunes dans le traitement de leurs préoccupations au cours du processus et dans les documents fédéraux et provinciaux d'ÉE, ainsi que des problèmes d'harmonisation entre leurs processus d'ÉE et ceux des paliers fédéral et provincial.

## 2.3 Organismes fédéraux

Les tendances observées relativement au dédoublement et au chevauchement des évaluations environnementales varient selon le type et la perspective de l'organisme et du ministère fédéral. Les problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE ne sont pas importants dans le cas des organismes de financement (p. ex. l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada (région du Québec) et Diversification de l'économie de l'Ouest canadien). Bien qu'ils préparent de nombreux rapports d'examen préalable, ils ne s'occupent que très rarement d'études approfondies. Généralement, la préparation des rapports d'examen préalable est confiée à d'autres ministères ou à des consultants privés. Les déclencheurs provinciaux applicables à ces projets sont très rares. On demande l'avis des provinces en cas de besoin seulement. Un bon réseau de personnes-ressources et de relations avec les organismes et ministères provinciaux au niveau opérationnel facilite généralement l'interaction avec les provinces.

Les ministères qui s'occupent surtout de petits projets comportant peu de chevauchements, comme Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources humaines Canada et Industrie Canada, préparent aussi de nombreux rapports d'examen préalable qui ne comportent aucun déclencheur provincial. Les études approfondies sont extrêmement rares. Encore une fois, les contacts avec les provinces ont lieu au besoin seulement, en général pour assurer l'uniformité avec les normes provinciales, le cas échéant. Les relations avec les organismes et les ministères provinciaux au niveau opérationnel sont considérées comme bonnes, grâce à un bon réseau de personnes-ressources.

Patrimoine Canada (par l'intermédiaire de Parcs Canada) et le ministère de la Défense nationale sont responsables de grandes superficies de terre, mais leurs projets sont généralement réalisés dans des propriétés fédérales et ne comportent aucun déclencheur provincial. Travaux publics et Services gouvernementaux, de même que Transports Canada possèdent aussi de vastes superficies de terres et réalisent à l'occasion de grands projets. Généralement, ces projets sont réalisés sur des terres domaniales. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) réalise aussi de nombreux projets. Les projets qui concernent la composante Affaires indiennes de ce ministère sont



réalisés dans des réserves. Ces ministères ont tous des responsabilités qui sont manifestement distinctes de celles des provinces. Les dédoublements d'évaluations environnementales ne posent pas problème. Les chevauchements en posent rarement. Ces ministères sont tous convaincus qu'ils entretiennent de bonnes relations sur le plan opérationnel avec les provinces, au niveau régional. Ils reconnaissent qu'il faut améliorer la définition du rôle du gouvernement fédéral, du rôle des provinces, des exigences relativement aux données à fournir, ainsi que dans l'application plus claire et plus uniforme des procédures de coordination et de consultation. Ces ministères préparent de nombreux rapports d'examen préalable, presque toujours pour des petits et voire même de très petits projets. Les études approfondies sont extrêmement rares. Les déclencheurs provinciaux sont pratiquement inexistants.

Les répondants indigènes ont manifesté des préoccupations relativement au manque d'harmonisation entre les exigences fédérales en matière d'évaluation environnementale et celles des peuples indigènes. Les préoccupations ont aussi porté sur le caractère insuffisant de la consultation menée auprès des peuples indigènes à propos des activités d'harmonisation des processus fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale, ainsi que sur l'insuffisance des mesures visant la participation des indigènes dans les processus fédéral et provinciaux (notamment le financement).

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) travaille en étroite collaboration avec les gouvernements territoriaux sur les questions qui touchent les évaluations environnementales. Les rôles de ce ministère en matière d'ÉE sont en train de changer avec la création (dans le cas du Nunavut) et la refonte des gouvernements territoriaux, ainsi qu'avec l'établissement de nouvelles dispositions intégrées relativement aux ÉE. Ces nouvelles dispositions devraient, on l'espère, permettre de réduire les possibilités de dédoublement et de chevauchement. Le Ministère fournit sur demande des services de spécialistes en évaluation environnementale aux peuples indigènes qui élaborent à l'heure actuelle des dispositions à cet égard, conformément aux ententes sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale. On prévoit que ces dispositions seront pleinement harmonisées avec les exigences fédérales et provinciales relatives à l'évaluation environnementale.

En ce qui concerne les organismes quasi judiciaires comme l'Office national de l'énergie (ONE), l'Office national des transports (ONT) du Canada et la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA), la situation varie quelque peu selon l'organisme. La division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces est très précise en ce qui concerne l'ONT (c.-à-d. surtout les réseaux ferroviaires) et l'ONE (c.-à-d. qu'il s'occupe surtout des projets énergétiques interprovinciaux et internationaux). La CCEA s'occupe des problèmes environnementaux d'origine radiologique et non radiologique causés par les établissements nucléaires. Ce sera encore le cas avec l'entrée en vigueur

du *Projet de loi sur la sécurité et le contrôle des installations nucléaires*. Les ministères provinciaux de l'Environnement s'occupent de certains problèmes environnementaux qui relèvent aussi de la Commission. Ce domaine de dédoublement éventuel constituait une préoccupation du secteur industriel et de la province de la Saskatchewan. Il représente (dans la mesure où il se produit) un dédoublement entre un organisme fédéral de réglementation et une instance provinciale, plutôt qu'un dédoublement des activités d'ÉE.

La tenue d'audiences distinctes est rare. On a mentionné un exemple d'audiences menées en double au Québec, où un projet d'oléoduc avait fait l'objet d'audiences provinciales et d'audiences devant l'Office national de l'énergie. Il est arrivé quelques fois que l'Office participe à des audiences conjointes. Il n'y avait pas d'exemples d'audiences distinctes concernant des projets régis par la Commission canadienne de l'énergie atomique. Encore une fois, ces exemples ne représentent pas des cas de dédoublement d'évaluation environnementale. Les deux paliers de gouvernement participent à des audiences aux termes des exigences et procédures de l'Agence. Ils participent aussi à la préparation des directives concernant les projets et à l'examen des rapports. La publication des avis et la tenue des réunions sont coordonnées. Les commissions se soumettent aux exigences provinciales en matière d'octroi de permis ou d'autorisation. L'intégration des exigences de l'ONE et de celles de la Loi a posé quelques problèmes. Ce problème de chevauchement est distinct des problèmes de chevauchement d'évaluation environnementale traités par le présent document de travail.

L'ONE a, depuis un certain nombre d'années, élaboré et perfectionné des procédures pour régler les problèmes de dédoublement et de chevauchement. Ainsi, le personnel de l'Office réunit en général tous les intervenants pour régler les problèmes lorsque les paliers fédéral et provincial s'occupent d'un même volet d'un projet. Les exigences provinciales ont généralement été déjà intégrées avant le début des audiences. Les ministères fédéraux et provinciaux présentent leurs positions lors des audiences, à titre de parties intéressées. Apparemment, les positions adoptées par les deux paliers sont plus souvent complémentaires qu'opposées. Le personnel de l'Office qui est responsable des questions environnementales et l'Office sont généralement capables d'intégrer et de concilier les points de vue fédéral et provincial qui sont exprimés. Les procédures de l'Office dépassent le cadre du présent document. L'expérience et l'expertise de l'Office dans la résolution des problèmes de dédoublement et de chevauchement pourraient fournir de précieux renseignements pour les futures activités d'harmonisation des processus d'ÉE.

Les problèmes de dédoublement et de chevauchement des évaluations environnementales tendent à être liés plus étroitement aux ministères qui sont responsables de l'environnement et des ressources – Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et le ministère des Pêches et des Océans.



Dans ces trois ministères, on croit généralement qu'il existe une division précise des responsabilités entre les deux paliers. Lorsque les mêmes composantes environnementales sont visées, ont-ils fait valoir, une consultation étroite continue est menée auprès des provinces; les responsabilités sont réparties, les points de vue et les priorités varient habituellement; l'expertise et les apports sont complémentaires, les différences sont généralement résolues et toute les différences qui subsistent constituent une saine tension dynamique qui est propre à favoriser la protection de l'environnement. Les conclusions préliminaires de l'analyse d'une étude de cas réalisée pour le compte d'Environnement Canada tendent à confirmer l'hypothèse qu'il y a très peu de preuves de dédoublements et de chevauchements des ÉE entre Environnement Canada et les provinces.

Les groupes environnementalistes adoptent en général la même position, bien qu'ils préféreraient voir ces ministères jouer un rôle plus proactif en matière de protection de l'environnement. Ces points de vue ne sont pas entièrement partagés par le secteur industriel et les provinces. Quelques représentants du secteur industriel et des provinces ont signalé des cas précis où des ministères fédéraux et provinciaux se sont occupés des mêmes composantes environnementales. Selon eux, il est arrivé que l'apport fédéral soit inutile et n'aide aucunement le processus. Il était également difficile, parfois, de coordonner et d'intégrer les apports et les rôles des deux paliers de gouvernement.

Les problèmes de chevauchement des ÉE tournent généralement autour des déclencheurs mentionnés dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées (p. ex. les déclencheurs liés aux explosifs, aux pêches et aux eaux navigables). Les problèmes liés au respect de ces exigences réglementaires ne posent pas de problème de chevauchement dans les ÉE. Il faudrait néanmoins respecter certaines exigences, sans égard aux exigences relatives à l'évaluation environnementale. Des problèmes de chevauchement peuvent surgir si les déclencheurs entrent en jeu tardivement dans le processus d'ÉE, rendant ainsi difficile la synchronisation des exigences fédérales et provinciales (p. ex. les notifications, les activités de consultation du public et la prise de décisions). La complexité s'accroît si, en raison d'un déclencheur prévu dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées, d'autres ministères fédéraux soulèvent d'autres problèmes et préoccupations, dont certains peuvent avoir été déjà réglés par la province (souvent des mois ou des années auparavant). Les groupes environnementalistes croient en général que la participation fédérale est habituellement positive dans ces cas. Ils permettent souvent de relever des lacunes et des déficiences dans l'analyse provinciale, d'effectuer un examen qui englobe de nouvelles perspectives (et si possible, des perspectives plus objectives) et d'offrir au public de nouvelles occasions de participer.

Ces problèmes de chevauchement, de retards au niveau des déclencheurs et de lacunes sur le plan du calendrier des processus fédéral et provincial d'ÉE ne sont pas nouveaux. De nombreuses mesures (comme on l'a mentionné à la Section 1.5) ont été prises ou sont mises en œuvre actuellement afin de prévenir et de réduire au minimum ces problèmes, au niveau de chaque organisme et au moyen d'ententes de coopération fédérales-provinciales (dans le cadre des ententes bilatérales relatives à l'évaluation environnementale ou distinctement de ces ententes). Certaines différences de point de vue subsistent en ce qui concerne la mesure dans laquelle ces initiatives sont appropriées, suffisantes, appliquées de façon uniforme et efficaces.

## 2.4 Composantes environnementales

Voici des exemples de dédoublement des ÉE qui ont été mentionnés, par composante environnementale : la qualité de l'air et le changement climatique; la qualité de l'eau et des effluents; la stabilité géotechnique; l'habitat des oiseaux migrateurs, les ressources forestières; les ressources halieutiques et leur habitat; les ressources historiques (au cours d'une audience de l'ONE, il y avait apparemment une étude fédérale et provinciale de la ressource historique).

L'importance du dédoublement des ÉE sera fonction des ressources et du savoir-faire disponible à chaque palier de gouvernement. Le savoir-faire disponible aux bureaux régionaux des ministères fédéraux revêt une importance particulière pour le maintien des connaissances locales et d'une perspective locale. Il est également important de déterminer si les ressources et le savoir-faire en place sont véritablement déployés dans les examens de l'évaluation environnementale des projets et si des dispositions satisfaisantes sont prises pour répartir les responsabilités.

Le secteur industriel et certains répondants provinciaux étaient portés à considérer comme problématique le dédoublement des composantes environnementales. Les répondants du milieu de l'environnement ont généralement prétendu que la probabilité d'un dédoublement est faible à cause des ressources limitées (et à la baisse) qui sont affectées à la protection de l'environnement aux deux paliers de gouvernement. Lorsqu'un dédoublement se produit, le cas échéant, il est perçu comme un avantage. Diverses perspectives peuvent être mises en lumière sur la question, des erreurs peuvent être corrigées et il est possible de combler des lacunes et d'instaurer un dialogue constructif. Les répondants indigènes se préoccupaient davantage de l'incapacité des processus et des documents de l'évaluation environnementale des deux paliers de tenir compte suffisamment du savoir traditionnel, des enjeux liés aux droits conférés par les traités, du monde indigène et de leur point de vue sur l'environnement.

Les opinions divergeaient sur la question de savoir si le dédoublement des composantes de l'ÉE augmentait (le point de vue du secteur industriel et de quelques provinces) ou s'il diminuait (le point de vue de nombreux écologistes). Les ministères fédéraux croient en général que le dédoublement est et restera probablement un problème négligeable à cause de la nette séparation des responsabilités et des différences dans les perspectives et les compétences. Les répondants de la collectivité environnementaliste s'inquiétaient beaucoup plus des lacunes de plus en plus marquées dans la protection de l'environnement qu'offraient les deux paliers de gouvernement. Les répondants indigènes ont également mis l'accent sur les lacunes, mais plutôt par rapport à leurs préoccupations et leurs priorités. Ils ont souligné qu'il fallait des fonds supplémentaires pour combler les lacunes dans leurs propres processus d'ÉE et dans ceux du fédéral et des provinces, de même que pour mettre en œuvre des activités d'harmonisation.

## 2.5 Types de projet

Voici les principaux types de projets pour lesquels on a indiqué des dédoublements et des chevauchements d'évaluations environnementales : l'exploitation minière; les opérations forestières (sauf les scieries); les autoroutes, les routes et dans une beaucoup moindre mesure, les autres aménagements linéaires; les projets touchant les ressources en eau; les projets hydroélectriques; les établissements nucléaires; les installations industrielles (la situation au Québec était particulièrement inquiétante).

Le secteur industriel et, dans une moindre mesure, les répondants provinciaux et indigènes ont mentionné ces projets. D'autres représentants d'associations industrielles (p. ex. les producteurs de produits chimiques et d'acier) ont expliqué leur manque de préoccupation par le fait que les nouvelles installations ont été limitées ces dernières années à l'expansion des installations existantes. Les représentants de l'industrie électrique ont indiqué que le dédoublement et le chevauchement des ÉE ne constituaient pas un problème important au niveau des lignes de transport (bonnes relations de travail). Il est trop tôt pour conclure que le dédoublement et le chevauchement des ÉE ne poseront pas de problèmes éventuellement, parce que très peu de nouvelles installations de production ont été aménagées ces dernières années. Ils craignaient qu'eux aussi pourraient devoir faire face aux mêmes problèmes si de nouvelles installations rendaient nécessaire la tenue d'évaluations environnementales aux deux paliers.

Les réponses n'étaient pas suffisamment précises pour dégager des tendances.

## 2.6 Types de documents d'évaluation environnementale

Le dédoublement et le chevauchement des ÉE étaient très rarement évoqués comme des problèmes au niveau des examens préalables menés par le gouvernement fédéral. Comme on l'a vu à la section 2.1, plus de 99 p. 100 des ÉE fédérales sont des examens préalables. La plupart des rapports d'examen fédéraux portent sur des activités qui ne comportent aucun déclencheur provincial.

La crainte qui a été soulevée le plus fréquemment par les provinces dans le cadre d'études globales était le respect de l'échéancier provincial. Cette crainte se fait sentir également lorsque les organismes et ministères fédéraux doivent préparer des rapports d'examen préalable pour des projets assujettis aux exigences d'une ÉE provinciale. On souligne particulièrement le manque de synchronisme entre l'échéancier des activités de consultation publique et celui de la prise de décisions. On indique que ces préoccupations sont de moins en moins présentes, en grande partie grâce à des procédures coopératives et aux dispositions des ententes bilatérales en matière d'évaluation environnementale. À certaines occasions, les ministères fédéraux et les groupes environnementalistes ont indiqué que les échéanciers provinciaux exigés pouvaient être très onéreux et parfois déraisonnables. Les répondants indigènes s'inquiétaient davantage du peu de temps et de ressources dont ils disposent pour mener leurs propres ÉE et pour participer pleinement aux processus d'ÉE provinciaux et fédéral.

## 2.7 Composantes de l'évaluation environnementale

Les questions de chevauchement liées aux activités de planification de l'évaluation environnementale découlent souvent de la grande différence des exigences en matière d'ÉE qui existe d'une province à l'autre et de la différence entre les provinces et le gouvernement fédéral. En voici des exemples :

- différentes définitions de l'environnement;
- différentes définitions des effets sur l'environnement;
- différence de l'importance accordée aux solutions de rechange envisagées;
- effets cumulatifs (une source récurrente et importante de préoccupations, qui n'a pas encore été pleinement réglée);
- variations des exigences en matière d'atténuation et de surveillance;
- dédoublement des registres des projets (p. ex., le registre de la C.-B. et celui de l'Agence);
- différences au niveau des procédures de notification et des annonces;
- exigences différentes en matière de consultation publique;
- différentes approches relativement à l'échéancier des activités de consultation publique;
- différences au niveau de l'utilisation de l'aide financière aux intervenants;



- différences dans l'utilisation, le délai, le rôle et la conduite des audiences;
- différences dans la façon dont les décisions sont prises une fois les documents préparés et soumis.

Les répondants du secteur industriel et de quelques provinces étaient portés à favoriser l'une ou l'autre série d'exigences (habituellement les choix de la province). La plupart des provinces étaient d'accord pour que les deux séries d'exigences soient respectées, pourvu que des procédures systématiques d'harmonisation soient adoptées, notamment la désignation non équivoque d'une partie responsable. Les représentants de la collectivité environnementaliste préféraient réunir les meilleurs éléments de chacun des régimes. Les meilleurs éléments seraient ceux qui contribueraient le plus à améliorer la qualité de l'environnement, ainsi que la qualité et l'efficacité des documents d'évaluation environnementale et des processus de planification.

La seule tendance manifeste en ce qui concerne les composantes de l'ÉE, c'est que l'on règle graduellement de nombreuses questions de chevauchement, en grande partie par le truchement d'ententes bilatérales sur l'évaluation environnementale et d'un dialogue permanent. Les répondants indigènes ont indiqué que le chevauchement de leurs processus d'ÉE très différents avec le processus fédéral et, dans une moindre mesure, ceux des gouvernements provinciaux, se produit fréquemment, pour des projets de tous genres et de toutes tailles. Il faudra aplanir ces différences d'un processus d'ÉE à l'autre si l'on veut que celui des indigènes s'harmonise avec ceux des administrations fédérale et provinciales.

## **2.8 Problèmes relevés, mesures à prendre face à ces problèmes et résultats**

Les répondants à l'étude ont relevé de nombreux problèmes touchant directement et indirectement le dédoublement et le chevauchement éventuels des évaluations environnementales, ainsi que des mesures qui sont appliquées, ou qui pourraient l'être afin de régler ces problèmes. L'Agence et diverses autorités responsables ont appliqué bon nombre des mesures dans diverses régions du pays ou sont en voie de les appliquer. On a indiqué aussi les résultats éventuels des questions et des mesures qui ont été prises pour régler ces problèmes. Le point de vue et l'expérience de chacun des participants sont des facteurs importants dans le choix et l'interprétation des problèmes, des mesures et des résultats.

Cette sous-section regroupe les problèmes, les mesures prises pour y répondre et les résultats escomptés, selon les indications des répondants, peu importe la source ou la fréquence. Comme il est précisé à la section 1.5, de nombreuses initiatives ont été mises en place pour prévenir et réduire les problèmes

éventuels de dédoublement et de chevauchement des ÉE. Ces mesures n'ont pas été appliquées uniformément. Les perceptions et les expériences peuvent précéder les mesures, et la période post harmonisation peut être limitée. Par conséquent, les questions soulevées représentent une diversité de préoccupations qui précèdent l'harmonisation des ÉE, des préoccupations qui précèdent l'expérience dans le cadre de l'harmonisation des processus d'ÉE et des préoccupations qui restent après l'harmonisation des processus.

La bien-fondé de quelques-uns des problèmes soulevée sera sans doute contesté, tout comme les mesures suggérées. Toutefois, les perceptions et l'expérience exercent bien souvent une influence sur les actions. On peut débattre du fait que les problèmes relevés dénotent les perceptions de nombreux participants du régime d'évaluation environnementale canadien. Une évaluation beaucoup plus détaillée que ne le permettaient à toutes fins utiles les limites du présent document de travail serait requise pour évaluer la fréquence et le bien-fondé de ces questions et de ces mesures.

Les problèmes déterminés, les mesures adoptées pour régler les problèmes et les résultats des mesures et des problèmes sont présentés au tableau 1. Une distinction initiale est établie entre le dédoublement et le chevauchement des évaluations environnementales. Plusieurs catégories de chevauchements sont déterminées. Ensuite, des catégories de problèmes supplémentaires qui portent sur les mesures utilisées pour prévenir ou réduire au minimum le dédoublement et le chevauchement sont déterminées. Les catégories finales ont trait aux questions qui seraient avantagées ou désavantagées (selon le point de vue) par le dédoublement ou le chevauchement des ÉE. Il serait superflu de rappeler les points énumérés au tableau 1. On peut faire quelques observations générales. Par exemple, le dédoublement des évaluations environnementales est rare et peut parfois se révéler positif. Lorsque la volonté est au rendez-vous et que les avantages sont manifestes, il semble que les problèmes de dédoublement puissent être réglés.

Les problèmes de synchronisme et les problèmes connexes relatifs au niveau de précision, ainsi que le délai, la portée et l'application des déclencheurs déterminés par la Loi sont souvent des points sensibles pour les provinces et le secteur industriel. De nombreuses mesures ont été appliquées en vue d'atténuer ces problèmes, qui seraient amenuisés davantage si les mesures disponibles étaient adoptées de façon plus globale. Les mesures qui visent à répondre à ces préoccupations doivent s'équilibrer par rapport aux dangers que représentent les échéanciers irréalistes et le niveau inadéquat de précision qui est exigé. Ces dernières préoccupations peuvent aboutir à des analyses superficielles et à des effets sur l'environnement qui soient éventuellement graves et imprévues.

Les principaux souhaits du secteur industriel semblent être la clarté, la simplicité, l'efficacité, la certitude et l'uniformité. D'autres participants pourraient profiter des



nombreuses mesures proposées, compte tenu des ressources limitées qui sont disponibles à chaque niveau. De telles mesures pourraient contribuer à conférer une plus grande reddition de compte et une plus grande visibilité, ainsi qu'à faciliter la surveillance et l'évaluation des modalités institutionnelles de l'ÉE. Plusieurs de ces mesures ont été et sont appliquées. Il faut faire en sorte que ces mesures favorisent une meilleure efficacité de la pratique de l'évaluation environnementale, plutôt que de lui nuire, et qu'elles ne dégradent pas la qualité de l'environnement.

Il n'est pas surprenant de constater que la notification, la consultation, la coordination et les conflits sont au cœur des questions de chevauchement soulevées principalement par les organismes provinciaux et les répondants indigènes. De nombreuses mesures ont été adoptées pour répondre à ces préoccupations, dont plusieurs sont déjà appliquées. L'application constante et généralisée de ces mesures pourrait réduire davantage la confusion et la discorde. Les mesures qui sont considérées comme convenables par les peuples indigènes requièrent une attention particulière. Les différences d'attitude et de perspective ont eu tendance à nuire à la consultation et à la coordination. Ces différences ne sont pas pleinement conciliables. Des répondants provenant du milieu environnementaliste et des autorités responsables avertissent que le conflit peut parfois être constructif et que le prix de la coopération ne devrait pas être une diminution des normes environnementales ou l'affaiblissement de l'évaluation environnementale.

De nombreux exemples de composantes du régime d'évaluation environnementale hautement discrétionnaires ont été donnés. Bien que la discrétion puisse faciliter la souplesse, elle entraîne également des incohérences et restreint la reddition de compte. Plusieurs mesures ont été proposées pour réduire la discrétion non justifiée, ainsi que pour améliorer la visibilité et l'imputabilité. Une meilleure responsabilisation visant à ce que les droits, les points de vue et les priorités des indigènes soient pleinement respectés dans les processus d'évaluation environnementale et dans les initiatives d'harmonisation constitue une autre préoccupation. La réduction de la discrétion non essentielle nécessaire et l'augmentation de la visibilité et de l'imputabilité sembleraient être dans l'intérêt de tous les intervenants.

Les répondants provinciaux ont souvent évoqué leurs préoccupations à l'égard de la pertinence des commentaires et des exigences du gouvernement fédéral, ainsi que de la connaissance limitée de ce dernier à l'égard des projets et des enjeux environnementaux. On a avancé plusieurs mesures visant à atténuer ces préoccupations. Ces problèmes surviennent parfois dans les rapports avec les organismes provinciaux. Les scientifiques fédéraux et les spécialistes techniques ont souvent été reconnus comme des sources d'inspiration et de conseils précieux. Les répondants du milieu environnementaliste se demandaient généralement si les provinces pouvaient assumer adéquatement leurs

responsabilités en matière d'ÉE, particulièrement en ce qui concerne l'harmonisation des processus d'évaluation environnementale, compte tenu du peu de savoir-faire et des compressions budgétaires. Les répondants indigènes ont fait remarquer que les documents, de même que les processus fédéraux et provinciaux en matière d'ÉE ne réussissaient pas à intégrer le monde et les points de vue environnementaux des indigènes, leur savoir traditionnel et contemporain, leur culture, leurs droits, leurs perspectives et leurs priorités. Une démarche fondée sur la collaboration et englobant tous les paliers semblerait essentielle pour puiser à même le savoir-faire disponible en matière d'environnement et assurer l'intégration des compétences des spécialistes et la connaissance des projets et de l'environnement local.

Plusieurs préoccupations relatives au dédoublement, au chevauchement et à l'harmonisation des évaluations environnementales ont été soulevées et des propositions ont été formulées relativement aux dispositions de la Loi et des règlements, ainsi qu'aux rôles que doivent jouer actuellement et éventuellement l'Agence, les autorités responsables, le public et les peuples indigènes. Les avantages et les conséquences éventuelles des diverses approches à l'harmonisation des processus d'ÉE, comme l'illustre l'Entente en matière d'évaluation environnementale et les ententes bilatérales, font particulièrement l'objet de controverse. Il est souhaitable de poursuivre l'analyse de la nécessité, de l'efficacité et des conséquences des initiatives d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale. Les initiatives visant à résoudre les problèmes justifiés de dédoublement et de chevauchement des ÉE, à optimiser l'utilisation des ressources disponibles, à réduire les écarts dans l'application des évaluations environnementales et à faciliter le maintien et l'amélioration de la qualité de l'environnement, ainsi que de la qualité et de l'efficacité des ÉE ne doivent pas nécessairement se dérouler à contre courant. Un meilleur ajustement entre les systèmes d'évaluation environnementale qui se chevauchent peut représenter une contribution constructive pour améliorer la qualité de l'environnement et la pratique de l'ÉE. Il faudrait également s'efforcer de trouver la meilleure solution possible aux problèmes de dédoublement et de chevauchement entre les systèmes d'ÉE des indigènes et ceux des paliers de gouvernement fédéral et provincial. Le modèle tripartite qui est appliqué et amélioré dans les territoires, dans le Nord du Québec et dans le cadre des ententes relatives aux revendications territoriales en Colombie-Britannique pourrait servir d'inspiration.

### **3 CONCLUSIONS ET PRIORITÉS**

Le dédoublement des évaluations environnementales se produit rarement et il est parfois positif. Il se révèle toutefois évitable lorsque les parties intéressées le veulent bien.

Dans ces occasions peu nombreuses où deux instances ont des responsabilités d'ÉE imposées par la loi pour un même projet, des problèmes de chevauchement des ÉE surviennent fréquemment et ils nuisent parfois à la qualité, à l'efficacité et à l'efficience de la pratique fédérale et provinciale de l'évaluation environnementale. Seule une petite proportion des ÉE fédérales et provinciales sont assujetties aux exigences fédérales et provinciales en matière d'évaluation environnementale. Les deux paliers de gouvernement participent à la majorité des projets d'importance qui font l'objet d'une ÉE provinciale. Les problèmes de chevauchement varient selon les instances, le type d'organisme et de ministère fédéral, la composante environnementale, le type de projet, le type de document d'évaluation environnementale et la composante de l'évaluation. Il faudrait appliquer de façon stratégique des mesures pour prévenir et réduire les problèmes de chevauchement des ÉE.

Les mesures d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale ont atténué les problèmes de dédoublement et de chevauchement et peuvent les atténuer encore davantage. L'application plus large, mais sélective, de ces mesures d'harmonisation (et des nombreuses autres mesures coopératives en matière d'évaluation environnementale) diminuerait probablement les problèmes de chevauchement des ÉE, particulièrement dans le cas des problèmes liés au synchronisme et au déclenchement. Plusieurs autres mesures seront probablement nécessaires, dans les cadres établis pour l'harmonisation, de même que des mesures connexes afin, notamment, d'améliorer la pertinence des commentaires et des exigences, ainsi que d'améliorer la clarté, l'uniformité, la certitude, la visibilité et la reddition des comptes. Les participants à l'ÉE doivent encore résoudre de nombreux problèmes qui ont trait à la nécessité d'être efficaces et aux conséquences de l'application des mesures d'harmonisation des processus d'ÉE. Il subsiste également des problèmes liés au traitement des préoccupations et des priorités des peuples indigènes dans le cadre des processus d'ÉE fédéraux et provinciaux et relativement à l'harmonisation des processus d'évaluation environnementale indigènes avec ceux des divers paliers de gouvernement.

Les perspectives des intervenants varient énormément en ce qui concerne le dédoublement, le chevauchement et l'harmonisation des évaluations environnementales. Ces perspectives ne sont pas entièrement conciliables. Il est possible d'atténuer certaines différences en soumettant les positions à des analyses de cas, ainsi qu'en évaluant et en vérifiant les mesures d'harmonisation des ÉE actuelles et celles qui sont proposées. Il serait également utile de placer les initiatives concernant le dédoublement et le chevauchement des ÉE dans le contexte d'une démarche plus large visant à maintenir et à rehausser la qualité de l'environnement, de même que la qualité et l'efficacité des ÉE.

Voici quelques-unes des priorités recommandées en vue de continuer à résoudre les problèmes de dédoublement, de chevauchement et d'harmonisation des processus d'ÉE (elles ne sont pas classées par ordre d'importance) :

1. Des études de cas de projets, afin de déterminer l'incidence et l'importance des problèmes de dédoublement et de chevauchement des évaluations environnementales et de vérifier le bien-fondé des positions;
2. Des évaluations de l'efficacité et des conséquences des mesures d'harmonisation instaurées jusqu'ici;
3. Des protocoles visant à contrôler l'efficacité et les conséquences des mesures actuelles et envisagées en matière d'harmonisation des processus d'ÉE;
4. Des tribunes offertes aux détenteurs d'intérêts (ouvertes aux participants fédéraux, provinciaux, indigènes et publics) afin de préciser et d'orienter les mesures visant à résoudre les problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE;
5. Un effort particulier en vue de surmonter le reste des problèmes relatifs à l'échéancier et au déclenchement des dispositions législatives et réglementaires désignées et pour améliorer la pertinence des commentaires et des exigences;
6. Des mesures visant à traiter les besoins et les priorités fédéraux-provinciaux-indigènes en matière d'harmonisation des processus d'ÉE;
7. L'adoption de mesures permettant d'aborder les problèmes de dédoublement et de chevauchement des ÉE dans le cadre d'activités plus vastes visant à maintenir et à améliorer la qualité de l'environnement, de même que la qualité et l'efficacité des ÉE.

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
	<b>Problèmes de dédoublement</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- On signale quelques très rares exemples de dédoublement d'audiences, de documents ou de réunions publiques; à l'occasion, l'intrusion du gouvernement fédéral dans des sphères d'approbation provinciales.</li> <li>- On signale des dédoublements entre le processus fédéral d'évaluation environnementale et celui des indigènes.</li> <li>- Les commentaires contradictoires sont rares.</li> <li>- À l'occasion, on a noté des différends de nature technique ou politique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tenir des audiences et des consultations publiques conjointes.</li> <li>- Avoir une seule série de documents d'ÉE.</li> <li>- Répartir les responsabilités.</li> <li>- Mettre sur pied des comités regroupant des représentants de diverses instances (p. ex. Des sous-comités disciplinaires de projet) en vue de favoriser un climat de confiance et de résoudre les différends.</li> <li>- Établir des mécanismes de résolution de différends, éventuellement par l'entremise de comités bilatéraux.</li> <li>- Coordonner les politiques.</li> <li>- Coordonner le choix du moment de sorte que les annonces de décision concordent.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le dédoublement est avantageux. Il permet un examen plus approfondi du projet, d'obtenir l'avis d'un plus grand nombre d'experts, et de préciser les lacunes, les erreurs et les préjugés. Il est aussi source de solutions créatives, de points de vue différents et d'un plus grand potentiel de suivi de la conformité. Il permet de mieux résister aux pressions politiques – il sert de renfort mutuel.</li> <li>- Il est si rare de nos jours (en raison des initiatives d'harmonisation et des compressions au niveau des ressources) qu'il ne pose pas vraiment de problèmes; lorsqu'il se produit, il peut être résolu.</li> <li>- Par contre, il entraîne des coûts supplémentaires (pour tous les participants), il déroute les promoteurs et le public et entraîne des délais.</li> <li>- On doit se préoccuper des mesures visant à résoudre le dédoublement : elles amplifient les lacunes.</li> </ul>



Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<p><b>Synchronisme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les processus débutent et finissent à différents moments; ils sont hors contexte.</li> <li>- Les organismes fédéraux sont parfois lents à décider s'ils agissent à titre d'autorité responsable, ils prennent le temps maximum, ils ne respectent pas les échéances provinciales et sont lents à décider de la recevabilité d'un projet; par ailleurs, les échéances provinciales sont déraisonnables.</li> <li>- Le temps accordé aux indigènes pour la préparation et l'examen des documents d'évaluation environnementale est insuffisant.</li> </ul>	<p><b>Problèmes de chevauchement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accélérer la prise de décisions fédérales concernant les déclencheurs, voir rapidement aux communications et intégrer les organismes et agences fédéraux aux comités de projet sans égard aux déclencheurs.</li> <li>- Se doter d'une seule série de documents d'ÉE, effectuer les processus simultanément et coordonner les communiqués en ce qui concerne les dates de parution, les séances de consultation et l'annonce de décisions.</li> <li>- Communiquer les caractéristiques du projet dès le début, communiquer aux promoteurs toutes les exigences prévues, demander aux promoteurs de déposer leurs demande de permis dès le début et se consacrer aux principales préoccupations.</li> <li>- Légiférer les délais d'exécution et les intégrer dans des ententes.</li> <li>- Accorder aux indigènes assez de temps pour la participation, l'examen et la préparation des documents.</li> <li>- Éclaircir les domaines de responsabilité (dans les ententes bilatérales) et diffuser des documents expliquant en détail les champs de compétence fédérale et les exigences pour l'émission de permis.</li> <li>- Publier des guides (généraux et par genre de projet) sur la description du projet, la terminologie et les méthodes normalisées; notamment sur les mesures générales d'atténuation et de surveillance.</li> <li>- Adapter ou publier des directives distinctes qui traitent des perspectives et des priorités des indigènes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les retards engendrent des coûts (p. ex. la construction, les revenus abandonnés, les interruptions subies par les clients, les débouchés perdus, les intérêts sur les emprunts, la perte éventuelle du projet et les avantages économiques et environnementaux connexes)</li> <li>- Il est plus difficile de faire des changements à la fin.</li> <li>- Les retards engendrent des avantages (p. ex. une meilleure évaluation, l'élimination des projets mal fondés et mal conçus, une attention plus adéquate aux préoccupations et aux priorités des indigènes).</li> <li>- Les retards ne sont pas un problème important; il existe des mesures pour y remédier.</li> </ul>
<p><b>Clarté, complexité et efficacité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- On s'inquiète parfois de la clarté du processus, des responsabilités et des exigences; notamment de leur bien-fondé pour les peuples indigènes.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le manque de clarté est contre-productif (p. ex. il entraîne des coûts d'information – trouver les règlements, les procédures et les autorités; répondre à des commentaires vagues; reconsidérer les mêmes questions lorsque les déclencheurs sont déterminés tardivement; des impacts négatifs évitables en général et pour les peuples indigènes).</li> <li>- Un manque de clarté ou une trop grande complexité peuvent nuire à l'efficacité du processus décisionnel.</li> </ul>

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<ul style="list-style-type: none"> <li>- On signale parfois un manque d'uniformité (au cours d'un projet, d'un projet à un autre, dans les processus) concernant : les exigences en matière d'information; la participation du gouvernement fédéral; la volonté de déterminer la portée de l'ÉE et la répartition des responsabilités; l'application de la Loi; la qualité de l'examen fédéral.</li> <li>- Les incertitudes liées aux éventuelles contestations devant les tribunaux ; le fait que le processus semble plutôt défini qu'appliqué crée aussi de l'incertitude.</li> </ul>	<b>Certitude et uniformité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- On remédiera à l'incertitude si l'un des processus s'impose.</li> <li>- Se concentrer sur les incertitudes et le manque d'uniformité au sein des régimes qui se chevauchent.</li> <li>- Utiliser des procédures normalisées (avec formulaires) pour les examens préalables et la détermination de la portée de l'évaluation; utiliser également des directives établies par catégorie de projet, des mandats généraux (par région, par autorité responsable – se rapportant aux déclencheurs) et des guides méthodologiques normalisés.</li> <li>- Chercher à appliquer la Loi avec plus d'uniformité (cela vaut pour les autorités responsables, les régions et les projets); se préoccuper particulièrement des projets sur des réserves et de ceux qui touchent des peuples indigènes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'incertitude et le manque d'uniformité entraînent des coûts et une dépense de temps difficiles à prévoir ou à contrôler; l'harmonisation peut aider à y remédier.</li> <li>- Les promoteurs cherchent à éviter l'assujettissement à l'ÉE et les autorités responsables peuvent hésiter à appliquer des déclencheurs en raison d'incertitudes.</li> <li>- Les incertitudes et le manque d'uniformité inutiles causent des effets négatifs évitables et peuvent freiner la participation du public et des indigènes.</li> </ul>

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les avis, les communications et la diffusion des documents manquent parfois d'uniformité et sont inopportuns (p. ex. les déclencheurs, les examens préalables et les études approfondies du fédéral, la participation du public et des peuples indigènes, la réceptivité des agences fédérales).</li> <li>- On signale la nécessité d'améliorer la coordination entre les paliers et en leur sein (p. ex., définir le rôle des provinces et des peuples indigènes dans les ÉE fédérales, identifier les principales personnes-ressources du fédéral, améliorer la constitution de réseaux entre les bureaux régionaux et les groupes communautaires, les procédures de résolution de différend, l'aide financière aux participants).</li> </ul>	<p><b>Avis, consultations, coordination et divergences</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordonner les consultations et les avis publics; améliorer la constitution de réseaux régionaux et la définition des rôles.</li> <li>- Établir des protocoles lors de désaccords entre les divers paliers.</li> <li>- Identifier les principales personnes-ressources au sein des autorités décisionnaires.</li> <li>- Améliorer l'utilisation des comités conjoints de projet, des comités intergouvernementaux de coordination, des réunions des administrateurs d'ÉE et des comités régionaux d'évaluation environnementale; mais aussi faire en sorte qu'ils soient davantage bilatéraux et qu'il y ait davantage de débats.</li> <li>- Fournir plus d'occasions de discuter et de mettre par écrit les leçons tirées des expériences antérieures.</li> <li>- Les peuples indigènes devraient être des partenaires à part entière de l'harmonisation des ÉE.</li> <li>- Adopter officiellement des procédures de diffusion pour les examens préalables et les études approfondies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- À moins d'y remédier, cela pourrait entraîner une contre-productivité et miner l'efficacité; si on y remédie, on obtiendra une assise décisionnelle plus efficace, plus certaine et plus équilibrée.</li> <li>- On hésite parfois à faire intervenir les agences et organismes fédéraux car ils pourraient faire valoir leur propre méthode ou tenter de s'imposer.</li> <li>- Les divergences peuvent être avantageuses : les gens ont tendance à être plus attentifs aux nouvelles idées et, parfois, des positions fermes sont nécessaires pour protéger l'environnement.</li> <li>- Il existe de nombreuses mesures déjà utilisées, ou accessibles, pour traiter ces préoccupations.</li> <li>- Sans la participation directe des indigènes aux évaluations environnementales, le processus d'harmonisation ne reflète pas adéquatement leurs droits, leurs points de vue et leurs priorités.</li> <li>- Une diffusion plus large et plus uniforme des documents d'évaluation environnementale pourrait diminuer la possibilité de conséquences imprévues et garantirait l'intégration des connaissances locales dans les documents.</li> </ul>

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures Pouvoir discrétionnaire, visibilité et obligation de rendre des comptes	Résultats
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La participation des organismes provinciaux aux évaluations environnementales fédérales est discrétionnaire.</li> <li>- On signale parfois un manque d'obligation de rendre des comptes dans les commentaires du fédéral.</li> <li>- La prise de décisions en matière d'ÉE n'est pas évidente ou interactive au fédéral; il est difficile de savoir qui sont les autorités responsables.</li> <li>- Les processus fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale ne sont pas tenus de rendre compte aux peuples indigènes; personne n'est responsable de voir à ce que les droits et les sphères de compétence des indigènes soient respectés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopter formellement l'obligation de rendre des comptes dans des ententes bilatérales.</li> <li>- S'assurer que les experts sont réellement des experts, que les provinces et le public peuvent les joindre et qu'ils répondent de leurs commentaires.</li> <li>- Définir clairement l'instance décisionnaire et s'assurer de sa transparence; peaufiner les rôles de l'Agence et des autorités responsables à cet égard.</li> <li>- S'assurer que les promoteurs fédéraux et provinciaux sont comptables devant les peuples indigènes concernés.</li> <li>- Veiller à ce que les droits et les sphères de compétence des indigènes soient respectés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un pouvoir discrétionnaire excessif, de même qu'un manque de visibilité et d'obligation de rendre compte sont susceptibles d'engendrer une prise de décisions arbitraire ou inefficace; cela contribue aussi à créer de l'incertitude et diminue la crédibilité du régime.</li> <li>- Les problèmes liés à un pouvoir discrétionnaire trop vaste et à un manque de visibilité et d'obligation de rendre compte peuvent en grande partie être réglés.</li> <li>- On note un manque d'obligation de rendre compte relativement à la protection des sphères de compétence et des droits des indigènes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les commentaires n'ont parfois aucun rapport avec le projet ou l'environnement (p. ex. Ils sont normalisés), ils sont étrangers au mandat et dépourvus de logique, leur qualité est variable, leurs exigences sont injustifiées ou excessivement coûteuses.</li> <li>- Souvent, les commentaires et les exigences ne tiennent pas compte adéquatement de la manière dont les indigènes envisagent le monde et l'environnement, de leur savoir traditionnel et contemporain, de leurs sphères de compétence et de leurs droits.</li> </ul>	<p><b>Pertinence des commentaires et des exigences</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décrire en détail et diffuser dès le début les caractéristiques qui se rapportent à l'aménagement et à l'environnement local (les définir avec cohérence et les lier aux déclencheurs)</li> <li>- Traiter avant tout des principales préoccupations, communiquer l'information et chercher à comprendre d'autres perspectives et expériences.</li> <li>- Établir des procédures faisant en sorte que les commentaires et exigences sont pertinents, uniformes, fondés et liés au mandat et aux objectifs de la politique.</li> <li>- Mettre sur pied des sous-groupes au sein des agences d'exécution qui possèdent des compétences en matière d'évaluation environnementale et étudier les problèmes techniques avec les sous-comités de projet; faire appel à l'Agence et aux autorités responsables au besoin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cela entraîne une dépense de temps et des coûts (p. ex. retourner aux organismes, réunions supplémentaires)</li> <li>- Cela peut créer des problèmes inutiles, miner la crédibilité des organismes et du processus, et accroître la probabilité que les promoteurs cherchent à éviter les exigences relatives à l'ÉE.</li> <li>- On hésite à faire intervenir des agences ou organismes fédéraux ou à leur faire appliquer les déclencheurs.</li> <li>- Il existe de nombreuses méthodes et procédures pour régler ce genre de problèmes.</li> <li>- Cela donne lieu à des documents et des processus d'évaluation environnementale qui traitent de façon insuffisante des points de vue, du savoir, des droits et des sphères de compétence des indigènes.</li> </ul>

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
	<b>Détermination de la portée de l'évaluation et niveau de détail</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le niveau de détail (p. ex. la description et l'analyse du projet) peut être insuffisant pour déterminer l'existence de déclencheurs ou la recevabilité d'un projet, de mesures d'atténuation, de compensation et de surveillance (p. ex. Marchés de conception-construction).</li> <li>- L'acceptabilité du niveau de détail suscite parfois des désaccords; les exigences peuvent changer en cours de processus.</li> <li>- On a noté un manque d'uniformité dans la détermination de la portée de l'évaluation (d'une agence à l'autre, d'un projet à l'autre).</li> <li>- Le traitement des préoccupations des indigènes est souvent inadéquat; on s'inquiète aussi du manquement à reconnaître les processus d'évaluation environnementale des indigènes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présenter en détail les caractéristiques des installations et les principales conditions régionales de l'environnement; les diffuser dès le début (présentation normalisée, détermination de la portée de l'ÉE, niveau de détail, liens pour l'émission de permis); s'assurer que les renseignements sont adéquats pour évaluer l'importance de l'impact et les exigences en matière de gestion de l'impact.</li> <li>- Déterminer conjointement la portée de l'évaluation environnementale.</li> <li>- Limiter la détermination de la portée de l'évaluation aux impératifs des déclencheurs, lorsqu'il existe des déclencheurs aux termes du Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées.</li> <li>- Harmoniser avec les processus d'évaluation environnementale des indigènes.</li> <li>- S'assurer d'accorder une attention adéquate aux préoccupations, aux priorités, aux points de vue, au savoir, aux droits et aux sphères de compétence des indigènes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cela donne lieu à d'éventuels retards dans un projet et des coûts supplémentaires; cela entraîne des discussions et des analyses supplémentaires jusqu'à ce que les problèmes liés au niveau de détail et à la détermination de la portée de l'ÉE soient réglés.</li> <li>- Cela donne lieu à des processus d'ÉE fédéraux, provinciaux et indigènes qui ne sont pas intégrés adéquatement.</li> <li>- Cela donne lieu à des processus d'ÉE fédéraux et provinciaux qui ne reflètent pas adéquatement les préoccupations et les priorités des indigènes</li> </ul>



Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
	<b>Connaissances à l'égard du projet, de l'environnement et de l'évaluation environnementale</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les autorités responsables manquent parfois de connaissances en matière d'ÉE, à l'égard des conditions du milieu local, du projet, des processus provinciaux d'ÉE et d'aménagement du territoire, ainsi que de la gestion des ressources; on signale des différences entre les connaissances et l'expérience en matière d'évaluation environnementale au sein de l'Agence.</li> <li>- Les commentaires du fédéral ne proviennent pas toujours d'experts dans le domaine.</li> <li>- Les agences et organismes fédéraux possèdent parfois des compétences scientifiques plus importantes mais peuvent confondre l'analyse exigée pour la prise de décision en vue d'une évaluation environnementale avec les normes établies en matière de recherche scientifique.</li> <li>- Les agences et organismes fédéraux et provinciaux ont parfois une connaissance limitée des droits, de la culture, des traditions et des sphères de compétence des indigènes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S'assurer que les autorités responsables et l'Agence aient des connaissances adéquates en matière d'ÉE, d'environnement local et à l'égard du projet; s'assurer aussi qu'elles connaissent bien les processus provinciaux d'ÉE, de même que les mécanismes d'aménagement du territoire et de gestion de l'environnement des provinces.</li> <li>- S'assurer que les experts sont réellement des experts et qu'ils sont accessibles aux provinces et au public; savoir reconnaître les véritables experts.</li> <li>- S'assurer que les exigences sont réalistes; la norme devrait être une base pertinente permettant la prise de décision.</li> <li>- Fournir une aide financière suffisante aux peuples indigènes de telle sorte que leur savoir traditionnel et contemporain soit pleinement intégré aux processus d'évaluation environnementale; traiter les indigènes comme des partenaires à part entière des processus d'évaluation environnementale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les lacunes en matière de connaissances sont de nature à miner l'efficacité et la crédibilité des exigences en matière d'ÉE.</li> <li>- Il est nécessaire d'avoir recours aux connaissances accessibles d'un palier à un autre (y compris les processus d'ÉE des indigènes); cela pourrait nécessiter des ressources supplémentaires pour se pencher sur les lacunes critiques en matière de connaissances.</li> </ul>

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<ul style="list-style-type: none"> <li>- On estime que les agences et organismes fédéraux sont en général d'un grand secours, qu'ils ont plus de connaissances en matière d'environnement, qu'ils sont plus objectifs et ouverts, et sont en général disposés à « arranger les choses ».</li> <li>- On estime que les agences et organismes fédéraux peuvent, à l'occasion, être excessivement paternalistes et rigides; s'ingérer dans les sphères de compétence provinciale; omettre de reconnaître adéquatement les compétences provinciales; ne pas être conscients des conséquences économiques des retards.</li> <li>- On estime que les agences et organismes fédéraux semblent parfois moins disposés à s'acquitter des responsabilités en matière d'évaluation environnementale et qu'ils deviennent moins dynamiques; autre préoccupation : l'évaluation autogérée est fondamentalement dénuée d'objectivité.</li> <li>- On estime que les provinces négligent de reconnaître les compétences fédérales, favorisent trop le développement et manquent de compétences environnementales.</li> <li>- On estime que les provinces ont davantage de connaissances et de compétences en matière d'environnement local et sont plus disposées à travailler avec le secteur industriel (c.-à-d. plus souples et axées sur les résultats).</li> <li>- On estime que le processus d'évaluation environnementale est freiné par un manque de confiance, la « protection de son propre territoire » et la « politique »; on estime que la situation s'aggrave.</li> <li>- On estime que les deux paliers de gouvernement ne donnent pas leur soutien aux évaluations environnementales et aux responsabilités en matière d'environnement; ce rôle revient de plus en plus aux organismes environnementalistes et indigènes.</li> <li>- On estime que les groupes environnementalistes ne sont pas conscients de l'étendue des exigences environnementales à satisfaire.</li> <li>- On estime que l'industrie est disposée à travailler avec le gouvernement si les règles et les exigences sont mieux définies et appliquées uniformément.</li> <li>- On estime que l'industrie fait le strict minimum et ne fait souvent pas l'effort de déterminer les exigences environnementales.</li> <li>- On estime que les peuples indigènes ne sont pas encore considérés comme partenaires à part entière des processus d'évaluation environnementale; les attitudes sont encore souvent paternalistes.</li> </ul>	<p><b>Points de vue, attitude et objectivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire un plus grand effort pour comprendre les points de vue, les ressources et les compétences des détenteurs d'intérêts; il existe trop de compétition et pas assez de coopération.</li> <li>- Chercher à éviter et à minimiser les partis pris, mais ne pas les assumer automatiquement; cela nuit au dialogue.</li> <li>- Essayer d'avoir l'esprit plus ouvert; les stéréotypes nuisent au dialogue.</li> <li>- S'assurer que les mandats sont définis de façon uniforme; être conscient des mandats d'autres agences et d'autres paliers de gouvernement.</li> <li>- S'assurer que les positions fermes sont motivées par la protection de l'environnement (p. ex. les objectifs sont fermes, mais les moyens sont souples) et par ce qui peut être réalisé de manière réaliste au cours d'une évaluation environnementale individuelle.</li> <li>- S'assurer que les points de vue indigènes sont pleinement intégrés aux processus fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale et aux initiatives d'harmonisation des processus d'évaluation environnementale; les peuples indigènes doivent être des partenaires à part entière des processus d'évaluation environnementale et des initiatives de réforme et d'harmonisation des évaluations environnementales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les attitudes de toutes les parties en cause peuvent nuire aux communications, à la coordination et au règlement des problèmes.</li> <li>- Les désaccords peuvent être constructifs.</li> <li>- Les attitudes ne sont pas inutiles; les points de vue ne sont pas totalement conciliables et ne devraient pas l'être; les tensions dynamiques peuvent être profitables.</li> </ul>

**Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats**

<b>Problèmes</b>	<b>Mesures</b>	<b>Résultats</b>
<b>Déclencheurs</b> - On est préoccupé par les déclencheurs déterminés tardivement (selon la solution de rechange choisie, les procédures de construction, les détails de conception); le niveau de détail des exigences lorsque le déclencheur est déterminé dès le début; le degré élevé de pouvoir discrétionnaire concernant le choix d'appliquer de nombreux déclencheurs et le moment de leur application; le fait de savoir si le seuil de certains déclencheurs est trop bas; le temps nécessaire pour que la décision concernant un déclencheur soit prise; les procédures de notification liées aux déclencheurs. On s'attend à ce que ces préoccupations deviennent plus vives avec le recours grandissant aux évaluations par catégorie. - On estime qu'il est inexcusable que les promoteurs ne soient pas informés au sujet des déclencheurs, que l'on peut connaître en effectuant une planification initiale, par l'entremise de consultants compétents et de consultations juridiques. - On s'interroge à savoir si les déclencheurs indiqués dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées sont justifiés lorsque les mêmes questions sont traitées lors de l'émission de permis.	- Les préoccupations relatives à l'échéancier peuvent être résolues par les comités d'examen des projet (qui participent dès le début sans égard au déclencheur); une demande initiale (ouverture d'un dossier, détails des exigences, visite de l'emplacement, exigences provisoires); des approbations de principe; des exigences en matière d'échéancier; de brefs rapports rédigés par les promoteurs et portant sur les options en matière de conception et sur les mesures d'atténuation et de compensation proposées. - Les préoccupations liées à la détermination de la portée de l'évaluation environnementale, au niveau de détail et à l'uniformité peuvent être réglées en présentant en détail les exigences concernant les permis (par genre d'industrie); une identification des principaux problèmes; des protocoles d'entente; des exigences normalisées pour la description d'un projet; des consultations. - Il faut réexaminer les seuils des déclencheurs, l'incidence des évaluations par catégorie, les procédures de notification, le pouvoir discrétionnaire et la manière d'appliquer les déclencheurs indiqués dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées. Il faut chercher à diminuer les incohérences et à éduquer les promoteurs et les consultants.	- Les déclencheurs déterminés tardivement entraînent des contraintes temporelles et des retards; parfois des mois ou des années après. - Le fait de fixer le seuil des déclencheurs trop bas entraîne des travaux et des coûts supplémentaires et inutiles; cela ne procure aucun avantage environnemental et détourne les ressources. - Une application sans cohésion des déclencheurs entraîne des effets environnementaux inutiles. - Si les préoccupations relatives aux déclencheurs causent une incertitude dans le processus, on pourrait assister à une tendance grandissante de la part des agences et organismes fédéraux de ne pas appliquer de déclencheur, ou de la part des promoteurs de chercher à éviter les exigences relatives à l'évaluation environnementale. - Les préoccupations relatives aux déclencheurs sont en grande partie évitables; il existe diverses mesures pour y voir.

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
Problèmes concernant les mesures visant à réduire le dédoublement et le chevauchement		
<p><b>Législation, accords et ententes</b></p> <p>- La Loi ne distingue pas les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux et des indigènes, ni les réseaux entre ces derniers; on est préoccupé par le manque de netteté de nombre de termes utilisés dans la Loi et les règlements, de l'application non uniforme et inadéquate de la Loi, de même que de la nécessité de réexaminer les déclencheurs indiqués dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées; on se préoccupe particulièrement des situations où interviennent plusieurs sphères de compétence.</p> <p>- On estime que les initiatives actuelles d'harmonisation affaiblissent le rôle du fédéral en matière d'environnement, diminuent l'obligation de rendre compte au public, sa participation, les normes environnementales et les normes des évaluations environnementales; elles donnent lieu à une interprétation fautive, ne sont pas applicables, nuisent à la coopération, à la coordination et à la synthèse technique; on est préoccupé par les lacunes de certaines exigences provinciales en matière d'évaluation environnementale et du manque de ressources et d'objectivité des provinces pour endosser des responsabilités supplémentaires.</p> <p>- On estime que l'harmonisation devrait être une consolidation; le « meilleur des deux mondes », chaque palier comblant les lacunes de l'autre.</p> <p>- On est préoccupé par l'exclusion des peuples indigènes des initiatives d'harmonisation; la nécessité d'harmoniser les processus d'évaluation environnementale des indigènes (tant ceux qui sont imposés par la Loi que ceux qui sont communautaires) et ceux des gouvernements fédéral et provinciaux; cela nécessitera un financement adéquat.</p>	<p>- Se pencher sur la précision dans la Loi et les règlements, sur la définition du rôle des gouvernements fédéral, provinciaux et indigènes, sur les principes et critères fondamentaux (p. ex. la justice naturelle, les principes de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois et conventions complémentaires) et l'application de la Loi et des règlements; en particulier les déclencheurs indiqués dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées.</p> <p>- Travailler en vue d'une plus grande uniformité dans les exigences relatives à l'ÉE (au plus haut niveau) entre les paliers de gouvernement et en leur sein; c'est indispensable à l'harmonisation des processus.</p> <p>- Modifier les accords et ententes d'harmonisation afin que les peuples indigènes soient des partenaires à part entière (avec aide financière); afin d'améliorer la participation du public et l'obligation de lui rendre des comptes, la qualité et la protection de l'environnement, le potentiel d'application; afin de garantir que les exigences soient additives, d'éclaircir le processus décisionnel et la résolution de litiges et d'inclure une disposition de temporisation; tenir compte des ressources provinciales.</p> <p>- Évaluer les conséquences des accords et ententes; le prix de l'efficacité devrait être l'efficacité.</p> <p>- Il existe des opinions divergentes sur les mérites de la délégation et des parties responsables.</p> <p>- On estime que des mesures d'harmonisation sont inutiles; les chevauchements et les variations régionales sont inhérentes au régime politique du Canada; la seule priorité devrait être la protection de l'environnement.</p>	<p>- Les limitations de la Loi et des règlements sèment la confusion, contribuent à engendrer des problèmes de dédoublement et de chevauchement (du fait d'une piètre définition des rôles) et des coûts et pourraient entraîner des effets environnementaux inutiles.</p> <p>- On estime que la démarche actuelle d'harmonisation diminuera les normes en matière de qualité environnementale et technique, réduira la pluralité des intérêts et des valeurs, réduira l'obligation de rendre compte, nuira à la compréhension et à la participation du public, augmentera les coûts et les retards et réduira les possibilités d'innovation dans les processus.</p> <p>- On estime que la démarche actuelle d'harmonisation diminuera le dédoublement, améliorera l'efficacité de la gestion de l'environnement et l'obligation de rendre compte, et facilitera la tâche du gouvernement.</p> <p>- On estime que la démarche fondée sur la « coordination du processus – harmonisation de consolidation » contribuera à la fois à réduire la contre-productivité et à conserver une pluralité de valeurs et les possibilités d'innovation dans les processus.</p> <p>- Des processus d'évaluation environnementale qui sont en grande partie dépourvus des points de vue, du savoir, des droits, des préoccupations et des priorités des indigènes.</p>

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<b>Rôles du gouvernement fédéral</b> - Le rôle de l'autorité responsable doit être éclairci; on s'interroge à savoir si certaines autorités responsables ont la volonté, le temps, les ressources et les compétences pour assumer les responsabilités de coordination des ÉE. - On soutient que l'Agence devrait adopter un rôle plus proactif – coordination et intégration techniques, protection de l'environnement, éclaircissement et application de la Loi, amélioration des pratiques d'ÉE et garantie à l'égard de la participation du public. - On estime que l'Agence manque de personnel et de compétences techniques pour assumer un rôle d'intégration technique; ce ne serait pas accepté par les autorités techniques. - On s'inquiète de voir que les comités régionaux de coordination de l'évaluation environnementale traitent les provinces comme des détenteurs d'intérêts plutôt que comme des partenaires; cela nuit au dialogue et à la résolution de problèmes.	- Améliorer la formation en ÉE et les ressources des autorités responsables. - On suggère que l'Agence examine les rapports et les procédures des commissions et détermine ce qui fonctionne ou non. - L'Agence devrait supprimer les questions et préoccupations superflues et étrangères au mandat, consolider les exigences fédérales en matière d'information, d'analyse et de gestion de l'impact, contester lorsque les commentaires et les exigences ne sont pas adéquatement justifiés, éclaircir les commentaires d'autres agences, assister aux réunions de projet, identifier les autorités responsables et les faire venir au besoin, préparer un rapport intégré à l'intention du personnel fédéral du projet, agir avec diligence et contribuer de manière proactive à améliorer les résultats (minimiser les délais), améliorer les pratiques d'évaluation environnementale, réduire le parti pris et donner plus d'orientation concernant les examens préalables; inclure ces rôles dans des ententes bilatérales. - Se doter d'un plus grand nombre de bureaux (p. ex. Victoria, Regina, Fredericton, Toronto). - On suggère que l'Agence définisse et applique des normes minimales en matière d'exigences relatives aux évaluations environnementales, protège l'environnement de manière proactive et assure une participation adéquate du public.	- Une piètre définition des rôles d'un palier à l'autre et en leur sein est à l'origine du fait que le processus de planification des ÉE est faible sur le plan de l'intégration; cela cause aussi des fluctuations considérables dans la qualité des documents et des effets environnementaux inutiles. - Le rôle effacé de l'Agence et le retrait partiel du rôle du gouvernement fédéral ont contribué à un manque important d'uniformité à l'échelle nationale en ce qui a trait à la qualité de l'environnement et aux normes en matière d'évaluation environnementale. - Le manque d'autorité de l'Agence compte pour beaucoup dans le fait que les faiblesses inhérentes à la Loi (p. ex. évaluation autogérée) ne sont pas corrigées. - Il existe de nombreux domaines dans lesquels l'Agence pourrait être plus proactive.



Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<b>Rôles du public et des indigènes</b> - On s'inquiète de savoir si les examens préalables seront portés à la connaissance du public et à quel moment. - Le rôle du public est freiné lorsque les calendriers de deux processus ne sont pas synchronisés. - On estime que le public intervient trop tardivement dans le processus et ne participe pas directement à l'harmonisation. - Les régimes qui se chevauchent déroutent le public. - On s'inquiète de savoir si l'harmonisation signifie que la consultation s'appuiera sur le « plus petit dénominateur commun ». - On s'inquiète de l'uniformité de l'application de la Loi aux projets des indigènes, de l'absence des peuples indigènes dans les activités d'harmonisation, de l'aide financière limitée accordée aux participants indigènes et du manque d'obtenir leur consentement pour les projets qui les touchent.	<b>Mesures</b> - Fournir de l'aide financière aux participants et aux intervenants pour chaque projet d'évaluation environnementale fédéral et provincial. - Appliquer uniformément au sein de tous les paliers des critères d'excellence en matière de consultation du public; une participation continue, qui commence dès le début et qui s'appuie sur des principes clairement définis et un processus décisionnel ouvert et accessible. - Assurer un dialogue direct avec les collectivités indigènes et une aide financière pour qu'elles effectuent leur propre processus d'ÉE. - Créer un cadre stratégique pour la participation du public et des indigènes (p. ex. Saskatchewan). - Rendre formelle l'application de la Loi (ou l'équivalent) dans les réserves, assurer la participation des indigènes à l'harmonisation et obtenir leur consentement pour les projets qui sont susceptibles de leur porter préjudice.	<b>Résultats</b> - La présence fédérale renforce la participation éventuelle du public (p. ex. l'aide financière aux intervenants) - On note une participation limitée du public à l'harmonisation des processus. - Le régime d'évaluation ne tire pas parti des connaissances et des idées que procure la participation continue du public dès le début du processus. - La participation du public dans des processus d'évaluation environnementale qui se chevauchent et ont tendance à être complexes, intimidants et contradictoires est tardive et limitée. - Une participation minimale des indigènes à l'harmonisation pourrait freiner l'établissement efficace de dispositions indigènes d'évaluation environnementale. - Appliquer la Loi à des projets indigènes quand elle manque de clarté et n'accorde pas suffisamment de fonds entraîne des coûts et des répercussions inutiles; les processus d'évaluation environnementale indigènes ne sont pas aussi satisfaisants ou exhaustifs qu'ils pourraient l'être.

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<b>Considérations plus générales soulevées ou minimisées par les enjeux et les mesures</b>		
<b>Ressources disponibles</b> - La question du financement adéquat permettant aux autorités responsables, aux provinces et aux populations indigènes de prendre en charge les évaluations environnementales. En particulier, la question de la mise en application et de la redéfinition des responsabilités découlant des ententes d'harmonisation.	- Déterminer qui a les ressources et les compétences pour mener à bien l'ÉE; faire appel à une équipe assignée à un territoire étendu plutôt qu'à quelques personnes éparpillées sur plusieurs projets. - Fournir les ressources supplémentaires nécessaires aux autorités responsables, à l'Agence et aux populations indigènes. -- Examiner de nouvelles méthodes pour utiliser les ressources de manière plus efficace et efficiente.	- Il faut mettre en commun les ressources en raison contraintes à tous les niveaux. - Danger d'obtenir des commentaires peu exhaustifs et superficiels à cause du manque de ressources; les mandats en matière d'ÉE risquent de ne pas être exécutés jusqu'au bout. - La possibilité que les processus et les documents d'ÉE ne mettent pas suffisamment à profit la vision et le savoir des populations indigènes; cela éviterait des effets négatifs sur les populations indigènes. - Les conséquences environnementales découlant des failles dans le processus. - L'absence de correctifs mine la crédibilité de l'évaluation environnementale.
<b>Lacunes dans la mise en application</b> - Les préoccupations portent davantage sur les lacunes observées à chacun des deux paliers de gouvernement plutôt que sur le dédoublement ou le chevauchement des instances; crainte que les ressources allouées à l'harmonisation viennent saper les efforts visant à combler ces lacunes. -- Préoccupation quant à la portée limitée dans l'application des exigences relatives à l'évaluation environnementale (aux deux paliers) dans des projets de moindre envergure, les activités, les politiques, les plans, les programmes (ayant des effets négatifs sur l'environnement) et les actions ayant des effets négatifs pour les populations indigènes.	- Lorsqu'il y a possibilité d'effets cumulatifs négatifs, étendre les exigences de l'ÉE aux activités liées aux projets de petite et de moyenne envergure; prendre en considération la capacité d'appliquer ces exigences; tenir compte également de l'application des plans, programmes et politiques dans les cas d'effets négatifs prévisibles; inclure tous les projets du gouvernement fédéral ayant éventuellement des effets négatifs importants (par exemple, les aéroports) (au Canada comme à l'extérieur du pays). - Examiner le type, la nature et les incidences des régimes d'ÉE au Canada; évaluer si les mesures d'harmonisation accentueront ou combleront les lacunes. - Dans l'application de l'évaluation environnementale, s'assurer de remédier aux lacunes pouvant avoir un effet défavorable sur les populations indigènes.	

Table 1 – Problèmes relevés, mesures visant à résoudre les problèmes et résultats

Problèmes	Mesures	Résultats
<b>Qualité de l'environnement</b> - L'argument du dédoublement et du chevauchement n'est pas si important; l'emphase devrait être mise sur les résultats obtenus au niveau de l'environnement; définir le seuil de protection environnementale. - Voir la coordination comme souhaitable seulement si elle assure une meilleure protection de l'environnement.	- Imposer et faire respecter des normes nationales de qualité environnementale minimales; n'accepter aucun compromis qui pourrait résulter de l'harmonisation - Chercher constamment, par le biais de l'évaluation, à mieux protéger et à mettre en valeur l'environnement.	- La protection et la mise en valeur de l'environnement seront freinées si elles sont perçues comme étant secondaires par rapport à l'harmonisation. - La probabilité de réussir à mettre en place des normes nationales diminue si les provinces prennent en charge l'évaluation environnementale.
<b>Qualité et efficacité des pratiques d'évaluation environnementale</b> - Remise en question de la qualité et de l'intégralité de certaines études préalables et approfondies, de la qualité des examens préalables, ainsi que de la portée et de l'efficacité des lois et règlements sur l'évaluation environnementale. - Préoccupations concernant les lacunes dans l'application, la définition incomplète de la problématique, l'intégration (entre les disciplines et avec d'autres formes de gestion environnementale); réponse inadéquate et incomplète aux préoccupations des indigènes; échec pour ce qui est de viser un « seuil » minimal de qualité environnementale.	- Faire un effort concerté pour resserrer les critères d'évaluation environnementale; en ce qui a trait à l'établissement des normes, il faut une approche qui tienne compte d'un seuil minimal de qualité. (traitement manifeste de l'ensemble des enjeux environnementaux, justice environnementale, besoins et options, liens entre les disciplines et conséquences vis-à-vis les préoccupations, le point de vue et les droits des indigènes). - Coordonner l'évaluation environnementale avec les plans environnementaux régionaux, les stratégies de viabilité et une gestion environnementale fondée sur la protection des écosystèmes. - Réorienter le processus en mettant l'emphase sur le fond de la question et sur la mise en application; les interrogations actuelles traitent trop de la « mécanique » du processus.	- La perte rapide de crédibilité dans ce secteur est à craindre à cause du manque d'attention portée à la qualité et à l'efficacité de l'évaluation environnementale lorsque les questions de dédoublement et de chevauchement ont priorité. - Le débat autour des pratiques d'évaluation environnementale ne progresse pas suffisamment vu le traitement limité et indirect accordé aux questions qui sont liées à la qualité et à l'efficacité de l'ÉE; la qualité des évaluations environnementales effectuées par les populations indigènes constitue un point particulièrement important.

## Bibliographie

Bryant, S., avril 1997, *Environmental Assessment Harmonization: Implications for Newfoundland and Labrador*. Rapport au ministère de l'Environnement et du Travail de Terre-Neuve, Caucus législatif de Terre-Neuve et du Labrador.

Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), 1997, *Accord pancanadien sur la coopération et l'harmonisation environnementale et Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1993, *Entente de collaboration entre le Canada et l'Alberta en matière d'évaluation environnementale*. Gouvernement du Canada et gouvernement de l'Alberta.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1994, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale – Guide de l'autorité responsable*.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1994, *Entente Canada-Manitoba d'harmonisation de l'évaluation environnementale*. Gouvernement du Canada et gouvernement du Manitoba.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1997, *Entente de collaboration entre le Canada et la Colombie-Britannique en matière d'évaluation environnementale*. Gouvernement du Canada et gouvernement de la Colombie-Britannique.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1997, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997*.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1998, *Estimations - Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998*.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1999, *Entente Canada – Alberta de coopération en matière d'évaluation environnementale (ébauche pour examen public)*. Gouvernement du Canada et gouvernement de l'Alberta.

Commission pour la coopération environnementale, 1997, *Projet d'entente nord-américaine sur l'évaluation des effets transfrontaliers*.

Commissaire à l'environnement et au développement durable, mai 1998, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, Bureau du vérificateur général du Canada.

Groupe de travail sur les effets cumulatifs et AXYS Environmental Consulting Ltd., 1999. *Évaluation des effets cumulatifs : Guide du praticien*.

Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe, 1991. *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.*

Equus Consulting Group, octobre, 1998, *Stakeholder Advice to Inform – Canada – Alberta Bi-lateral Negotiations on Environmental Assessment Sub-Agreement*. Préparé pour le ministère de la protection de l'Environnement de l'Alberta et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Gouvernement du Canada, 1997, *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale (SOR/97-181)*.

Gouvernement du Canada, non daté, *Entente intergouvernementale canadienne concernant l'Entente nord-américaine en matière de coopération environnementale*.

Gouvernement du Canada, gouvernement du Mexique et gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1994, *Accord nord-américain de coopération environnementale entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Mexique et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*.

Gouvernement du Québec, gouvernement du Canada, Hydro Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Grand Conseil des Cris du Québec, Association des Inuit du Nord québécois, 1975, *Convention de la Baie James et du Nord québécois*.

Harrison, K., 1994, « Prospects for Intergovernmental Harmonization in Environmental Policy », sous la direction de D. Brown et J. Nieberd. *Canada: The State of the Federation*. Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales.

Comité d'examen indépendant, juin 1998, *Four Year Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, Rapport du Comité d'examen indépendant.

IGWG / Industry Task Force on Regulatory Reform, juillet 1988, *An Overview Report – Federal – Provincial – Territorial Review of Environmental Regulations in Canada*.

Jorgensen, J. Mokkelbost, P. Smith, A., Wutzke, C.B., McCoy, E. et G. A. Yarranton, mai 1996, *Overlapping Environmental Jurisdictions: Estimation of Economic Costs Associated with Regulatory Delay*, Document de travail n° 3, McLeod Institute of Environmental Analysis.

Kennett, S.A., juin 1997, *Environmental Assessment and Intergovernmental Relations* (inédit).

Kennett, S.A., McKoy, E.J. et G.A. Yarranton, janvier 1996, *Overlapping Environmental*



*Jurisdictions: Estimation of Economic Costs Associated with Regulatory Delay*, Document de travail n° 2, McLeod Institute of Environmental Analysis.

Ressources naturelles Canada, avril 1998, *Rapport de l'atelier national sur les règlements environnementaux touchant le secteur minier au Canada*.

Ressources naturelles Canada, juillet 1998, *Rapport de l'examen coordonné par le gouvernement fédéral des règlements environnementaux touchant le secteur minier au Canada*.

Sadler B., 1996, *Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale - Rapport final*. Association internationale pour l'étude d'impacts et Agence canadienne d'évaluation environnementale, ministère des Approvisionnement et des Services du Canada.

Comité permanent de l'environnement et du développement durable, décembre 1997, *Harmonisation et protection de l'environnement : une analyse du projet d'harmonisation du Conseil canadien des ministres de l'environnement*. Chambre des Communes.



## Annexe A - Questionnaire d'interview

Interview n° :	Poste :
Date :	Organisation :
Répondant :	Téléphone : Télécopieur : Courriel :

1. Certains répondants ont exprimé des préoccupations à l'égard des conséquences que pourraient entraîner d'éventuels dédoublements ou chevauchements des exigences fédérales et provinciales (ou territoriales) en matière d'évaluation environnementale. D'après votre expérience, cela a-t-il déjà posé des difficultés?  
 Oui (    ) Non (    ) Ne sait pas (    )

*Si Oui, passer à la question 2.*

*Si Non, passer à la question 7.*

*Si Ne sait pas, demander à rencontrer une personne concernée qui serait en mesure de répondre à cette question.*

2. Dans l'affirmative, est-ce arrivé souvent ? Et dans quelles circonstances les dédoublements et les chevauchements ont-ils tendance à se produire?

a) Fréquence	(p. ex., souvent, à l'occasion, rarement)	
b) Genre de projet	(p. ex., ressource en eau, énergie)	
c) Taille du projet	(p. ex., gros, moyen)	
d) Composante environnementale	(p. ex., pêches, faune)	
e) Effet	(p. ex., cumulatif)	
f) Emplacement géographique	(p. ex., région éloignée, au franchissement d'une rivière)	
g) Autre		
h) Autre		

## 3. Dans l'affirmative, ces problèmes se sont produits pour quelles raisons ?

a) déclencheur ou critères d'examen préalables conflictuels	
b) importantes préoccupations environnementales conflictuelles	
c) conflit de procédures (p. ex. synchronisme, fonctionnement des comités)	
d) problèmes de méthodes conflictuelles	
e) problèmes de coordination	
f) conflits liés à l'octroi de permis	
g) différences au niveau des normes environnementales	
h) divergences d'opinion – principes fondamentaux	
i) divergences d'opinion concernant tout aspect des documents ou des processus d'évaluation environnementale	
j) conflits résultant de différences au niveau des lois, des règlements, des directives ou des politiques	
k) différences sur le plan des points de vue des détenteurs d'intérêts	
l) autre	

## 4. Si vous avez répondu qu'il y avait un déclencheur ou des critères d'examen préalable conflictuels, pourriez-vous donner des exemples.

---



---



---



---



---



---

## 5. Dans l'affirmative, quels étaient les conséquences de ces chevauchements et dédoublements relativement à la prise de décisions?

- |    |                                   |     |
|----|-----------------------------------|-----|
| a) | retards                           | ( ) |
| b) | augmentation des coûts            | ( ) |
| c) | ont empêché la prise de décisions | ( ) |
| d) | autre                             | ( ) |

6. Dans l'affirmative, quel était le niveau de gravité des conséquences?

- a) Graves ( )
- b) moyennes ( )
- c) mineures ( )
- d) négligeables ( )

7. Dans l'affirmative comme dans la négative, quelles sont les mesures auxquelles votre organisation a recours dans le but de prévenir ou de réduire substantiellement l'occurrence et l'incidence des chevauchements et des dédoublements?

a) ententes et accords multilatéraux et internationaux	
b) ententes bilatérales	
c) division des responsabilités	
d) médiation ou commissions conjointes	
e) structures administratives conjointes (p. ex., comités) ou procédures conjointes	
f) dispositions administratives informelles	
g) règlements ou directives propres à l'instance	
h) bases de données conjointes	
i) autre	

8. Parmi les mesures indiquées ci-dessus, quelles sont les plus efficaces et pourquoi?

Mesure	Justification
1.	
2.	
3.	

9. Parmi les mesures indiquées ci-dessus, quelles sont les moins efficaces et pourquoi?

Mesure	Justification
1.	



2.	
3.	

10. Pouvez-vous suggérer un ou plusieurs projets d'évaluation environnementale auxquels une province (ou un territoire) et le gouvernement fédéral ont participé activement et pour lesquels le dédoublement ou le chevauchement a posé des problèmes (qui n'ont pu être réglés convenablement) ou aurait pu poser des problèmes (qui ont été amenés effectivement)?

- a) \_\_\_\_\_  
 b) \_\_\_\_\_  
 c) \_\_\_\_\_

11. Y a-t-il des personnes avec qui il conviendrait de communiquer pour discuter plus à fond de ces projets?

Projet	Personne-ressource	Titre	N° de téléphone

12. a) Croyez-vous qu'il y aurait d'autres exemples de problèmes causés par des évaluations environnementales qui touchent plusieurs instances (p. ex., internationales, interprovinciales, provinciales-municipales)?

Oui (    )  
 Non (    )

b) Dans l'affirmative, veuillez élaborer.

---

---

---

---

---

---

---

13. Aimeriez-vous nous faire part d'autres commentaires ou nous faire d'autres propositions?

---

---

---

---

---

*Nous vous remercions de votre collaboration !*